



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

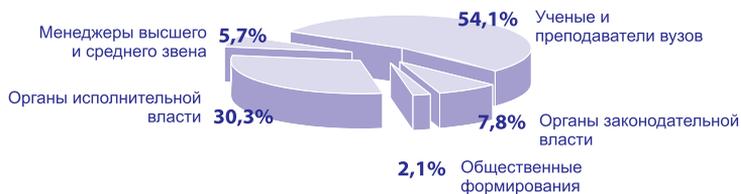
НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ СЗАГС

№ 3' 2008

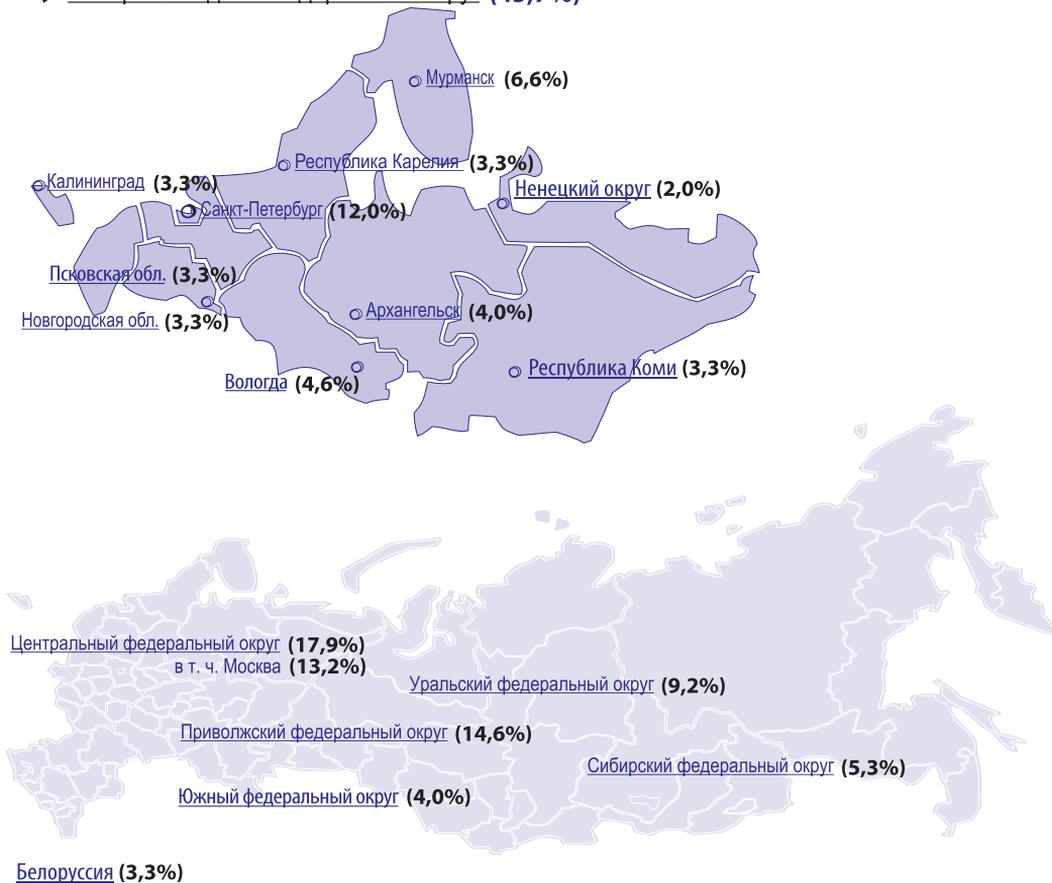


ГЕОГРАФИЯ ПОДПИСЧИКОВ ЖУРНАЛА

✓ Аудитория журнала



✓ Северо-Западный Федеральный округ (45,7%)



УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ 2008 №3

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) 336-94-72
E-mail: uk@szags.ru

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



- 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. — Заслуженный работник высшей школы РФ, 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).

- 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).

- 5** Д. Г. ДЕМИДОВ
К вопросу о формировании и организации
деятельности избирательных комиссий
муниципальных образований в Российской
Федерации
- 14** И. В. ДРЕВАЛЬ
Практика взаимоотношений регионального
и муниципального уровней управления глазами
муниципалов (по материалам экспертного
исследования в рамках программы TACIS)
- 21** Я. Э. ОВЧАРЕНКО
Основные подходы к системе подготовки
государственных служащих в США и Западной
Европе
- 26** В. Б. ГОЛЬЦОВ, С. К. КАНЮКОВ
Об особенностях страхования в системе силовых
структур государственной службы России
- 39** В. М. ГЕРАСИМОВ
О системе конституционно-правовых принципов
установления полномочий органов
государственной власти
- 46** Ю. В. КОСОВ
Роль Римского договора в европейской
интеграции
- 51** Н. В. РАЗУВАЕВ
Понятие и признаки традиционного государства
- 72** В. А. ОВЧИННИКОВ, Е. П. СОКОЛОВ
Насколько нужен сегодня России региональный
референдум?

- 81** В. А. СИКАЦКИЙ, Н. Ю. ЖУРАВЛЕВА
Критерии и статус малого инновационного предпринимательства в России
- 88** М. А. БОКОВ
Управленческие и организационные проблемы процесса подготовки зимней Олимпиады-2014 в г. Сочи
- 95** Е. А. ЯЙЛИ
Экологические риски, порождаемые исполнением ФЦП Сочи-2014. Идентификация и скрининговая оценка для целей предварительного прогноза

- 104** А. Я. РУБИНШТЕЙН
О социальных стандартах и нормативах бюджетного финансирования культуры
- 129** М. А. КАШИНА, Ю. Н. ЕМЕЛЬЯНОВА
Совет муниципальных образований субъекта РФ как механизм горизонтальной и вертикальной координации деятельности органов местного самоуправления (на примере Ленинградской области)
- 149** Б. Г. УШАКОВ
Качество образования и / или образование качества (проблемы методологии, практики и оценки)
- 162** С. Б. ЕРШОВ
Культурное сотрудничество на севере Европы

- 173** Г. Г. ФИЛИППОВ
Социальная организация в докапиталистическую эпоху
- 203** Г. М. ЕЛФИМОВ
Содержание категории нового: от элеатов до начала XX в.

- 230** А. Ф. ИЗМАЙЛОВ
Пособие по муниципальному управлению в учебном процессе

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ, ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ, НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ, ЭФФЕКТИВНАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ

KEY WORDS

FUNCTIONING OF ELECTION COMMITTEE, MUNICIPAL ENTITY, REPRESENTATIVE DEMOCRACY, DIRECT DEMOCRACY, EFFECTIVE GOVERNANCE

Статья посвящена актуальному вопросу, связанному с функционированием избирательных комиссий муниципальных образований в Российской Федерации. Рассматриваются общие условия формирования и деятельности такого рода комиссий, а также формы и способы контроля над их работой, отслеживаются тенденции, негативно влияющие на эту работу. В конце статьи автор формулирует предложения, реализация которых повысит степень участия представителей гражданского общества в избирательном процессе, а следовательно, будет способствовать развитию демократических правовых принципов в формировании избирательных органов местного самоуправления.

Как известно, представительная демократия подразумевает реальное функционирование народовластия: граждане избирают депутатов в органы местного само-

The article is dedicated to the actual issue, connected with the activity of the election committees in Russian Federation. General conditions and forms of control for formation and functioning of such committees are considered, tendencies that are negatively influencing on their activity are traced. At the end of the article the author formulates proposals, which realization will raise level of participation of representatives of civil society in election process, and consequently, will promote development of democratic legal principles of formation of local government election organs.

управления и делегируют им право принимать законы, необходимые для развития местных сообществ и реализации конституционных прав граждан. Непосредственным высшим выражением власти народа являются референдум и выборы (п. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Отметим, что выборы представляют собой растянутую во времени избирательную кампанию, совокупность этапов избирательных процедур и действий, регламентированных законодательными и иными нормативными правовыми актами. При этом принципиальное отличие выборов от прямого

ДЕМИДОВ

Дмитрий Геннадьевич — аспирант, преподаватель кафедры государственного и международного права Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: dimitrydemidow@gmail.com

назначения чиновников любого уровня состоит в том, что выборы должны проводиться публично и открыто, без какого-либо принуждения и административного давления на избирателей со стороны государственных органов. Т. е. выборы должны быть свободными, прежде всего от вмешательства собственно государства. Это аксиома демократии¹.

На наш взгляд, эффективная государственность напрямую зависит от институтов непосредственной и представительной демократии. Поясним, что в понятие «эффективная государственность» мы вкладываем именно реализацию конституционных принципов народовластия. В ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека указано: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах». Анализ современного российского законодательства о выборах позволяет сделать вывод о наличии определенных негативных тенденций в избирательном процессе, а именно: введение технических правовых норм не позволяет в полной мере реализовывать избирательные права граждан. Предлагаем рассмотреть данный тезис на примере формирования избирательных комиссий муниципального уровня.

В ст. 12 Конституции Российской Федерации определено: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Представляется, что сегодня весьма актуальным вопросом является порядок формирования и организации деятельности избирательных комиссий муниципальных образований в Российской Федерации.

Выборы органов местного самоуправления проводятся в обязательном порядке: согласно Европейской хартии местного самоуправления в системе органов местного самоуправления обязательно наличие представительного органа, который формируется гражданами в ходе тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

В федеральном избирательном законодательстве обозначены общие условия формирования избирательных комиссий различного уровня (например, гл. 4, ст. 22 Федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный избирательный закон))². В частности, ст. 24 указанного федерального закона определяет основной порядок формирования избирательных ко-

¹ Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под общ. ред. А. В. Иванченко. — М.: Новое издательство, 2005. С. 225.

² Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г.

миссий муниципальных образований. Пункт 7 рассматриваемой статьи предусматривает формирование данного вида комиссий представительным органом муниципального образования на основе предложений избирательных объединений, допущенных к распределению мандатов в представительном органе муниципального образования, политических партий, прошедших в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, общественных объединений. В этот список также входят предложения избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. При этом стоит отметить, что законодатель обязывает представительный орган муниципального района назначить не менее 2 членов муниципальной избирательной комиссии на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

В формировании избирательной комиссии субъекта Российской Федерации принимает участие высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель выс-

шего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), причем им назначается не менее одной второй из числа членов избирательной комиссии субъекта. Таким образом, прослеживается влияние органов исполнительной ветви власти на формирование избирательных комиссий муниципальных образований.

Организацию деятельности избирательных комиссий муниципальных образований регулируют Федеральный избирательный закон, а также законодательство субъектов Российской Федерации. В Законе Санкт-Петербурга от 19 декабря 2003 г. № 734-110 «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге» (с изм. на 17.04.2007)³ деятельность муниципальных избирательных комиссий регулируется гл. IV, а организация деятельности — ст. 18. Данная статья отражает основные положения ст. 28 Федерального избирательного закона и закрепляет, что председатель избирательной комиссии муниципального образования избирается тайным голосованием, но избирается он по предложению Санкт-Петербургской избирательной комиссии (пп. «а», п. 4 ст. 18

№ 67-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 5.01.2006 г. № 225-ФЗ, от 30.12.2006 г. № 274-ФЗ, от 20.04.2007 г. № 62-ФЗ, от 26.04.2007 г. № 64-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2006. № 50. Ст. 5303; 2007. № 1. Ст. 37; № 17. Ст. 1938; № 18. Ст. 2118.

³ Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге» от 19 декабря 2003 г. № 734-110 (с изм. на 17.04.2007) // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2004. № 2.

Закона). Если же такое предложение отсутствует, то председатель избирается по предложениям членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Вместе с тем следующий пункт данной статьи (п. 5) исключает такую возможность, так как региональный законодатель (вслед за федеральным) *обязывает* Санкт-Петербургскую избирательную комиссию повторно внести кандидатуру из числа членов муниципальной избирательной комиссии с правом решающего голоса. Представляется, что у членов избирательных комиссий муниципальных комиссий просто не остается выбора, ведь количество раз представления одной и той же кандидатуры на пост председателя не ограничено.

Несмотря на то, что в законе данная процедура называется избранием, фактически она является назначением. Так, в п. 6 ст. 18 упомянутого Закона Санкт-Петербурга указывается, что председатели окружных избирательных комиссий и участковых избирательных комиссий *назначаются* на должность избирательной комиссией муниципального образования и окружной избирательной комиссией. Такой же порядок формиро-

вания избирательных комиссий предусмотрен, например, ст. 21 Избирательного кодекса города Москвы от 06 июля 2005 г. (с изм. от 04.07.2007)⁴, ст. 10 Закона Ленинградской области от 13 мая 2005 г. № 34-оз «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области»⁵. Но и в федеральном законодательстве, и в законодательстве субъектов определяется, что избирательные комиссии работают в соответствии с принципом коллегиальности, а не принципом жесткой централизации, они не зависят в пределах своей компетенции ни от органов государственной власти, ни от органов местного самоуправления.

Обратим внимание, что во всех демократических государствах принцип свободных выборов является ключевым. В политической системе таких государств важнейшая роль отводится избирательным органам, они призваны пресекать незаконное использование административного ресурса, в первую очередь правящими партиями и государственными служащими⁶.

⁴ Избирательный кодекс г. Москвы от 06 июля 2005 г. (с изм. от 04.07.2007) // Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 8.

⁵ Закон Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» от 13 мая 2005 г. № 34-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. 2005. № 23.

⁶ Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под общ. ред. А. В. Иванченко. — М.: Новое издательство, 2005. С. 225–226.

Принцип выборности — главный принцип формирования органов местного самоуправления. Согласно Хартии местного самоуправления право местного самоуправления реализуется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Другого формирования органов местной власти Хартия не предполагает⁷.

В комментариях к ст. 12 Конституции Российской Федерации определяется также, что самостоятельность местного самоуправления обеспечивается тем, что его органы не входят в систему органов государственной власти. Это положение служит своеобразным конституционным барьером, защищающим местное самоуправление от неправомерного вмешательства в его дела органов государственной власти. Такая «разделенность» означает, что органы местного самоуправления как таковые не могут быть преобразованы в органы государственной власти, а осуществление местного самоуправления органами госу-

дарственной власти и государственным должностными лицами не допускается. Создавая органы государственной власти, субъект Федерации не вправе наделять их полномочиями по решению вопросов местного значения, подчинять органы местного самоуправления государственным органам и тем самым лишать граждан права на самостоятельное решение вопросов местного значения⁸.

Следует отметить, что государственные органы и их должностные лица участвуют в электоральных правоотношениях исключительно в рамках предоставленных им полномочий и не могут выходить за их пределы, независимо от целесообразности подобных действий⁹. Представляется, что участие в формировании избирательных комиссий муниципальных образований государственных служащих, а также косвенно (например, через Санкт-Петербургскую избирательную комиссию либо избирательные комиссии субъектов) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации является вмешательством в избирательный

⁷ *Мионов С. М.* Проблемы и перспективы реформирования системы местного самоуправления: взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления // *Управленческое консультирование*. 2007. № 1. С. 10.

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 4 марта 1999 г. // *СЗ РФ*. 1999. № 15. Ст. 1928; Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В. Д. Карповича. — М.: Юрайт-М, 2002. С. 94.

⁹ См., например: *Веденев Ю. А., Князев С. Д.* Избирательные правоотношения // *Государство и право*. 1999. № 5. С. 27–35; *Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б.* Избирательное право и процесс в Российской Федерации. — Ростов-на-Дону: «Феникс», 2004. С. 172–173; *Овчинников И. И., Писарев А. Н.* Муниципальное право России. — М.: Эксмо, 2007. С. 229.

процесс на муниципальном уровне. Хотя с точки зрения современного федерального и регионального законодательства подобное вмешательство органов исполнительной власти в формирование избирательных комиссий муниципальных образований является правомерным.

Процессы формирования избирательных комиссий на муниципальном уровне подвержены влиянию негативных тенденций. В избирательной практике известны случаи, когда государственные органы и органы местного самоуправления вопреки предоставленной им компетенции уклонялись от назначения выборов, отменяли и переносили уже назначенные выборы, распускали избирательные комиссии. При этом, обосновывая свои решения, они, как правило, ссылались на то, что такие действия прямо не запрещены избирательным законодательством и, как следствие, могут иметь место в деятельности государственных и муниципальных органов власти, их должностных лиц¹⁰.

Правовед и исследователь в области муниципального права В. В. Пылин отмечает, что выборы являются одной из государственных форм контроля за деятельностью выборных органов и должностных лиц государственной и муниципаль-

ной власти и повышают их ответственность перед населением¹¹. Поэтому изначально следует исходить из принципов независимой организации и формирования избирательных комиссий, которые непосредственно занимаются избирательным процессом в муниципальных образованиях.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. отмечается, что в Конституции Российской Федерации предусмотрен только один случай контроля за местным самоуправлением — контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий. В иных случаях за деятельностью органов местного самоуправления допускается только судебный контроль. Конституция РФ прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, т. е. при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (ст. 132, ч. 2; ст. 15, ч. 2).

Конституционный Суд РФ указал, что формы и способы такого контроля, его механизм и по-

¹⁰ Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. — Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. С. 173.

¹¹ Пылин В. В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учеб.-практ. пособие. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 89.

рядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей. Такие позиции Конституционного Суда РФ позволяют сделать вывод о том, что установление дополнительных случаев административного контроля за местным самоуправлением, а также осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти вступает в противоречие с Конституцией РФ. В этом случае можно говорить о том, что фактически органы местного самоуправления становятся низовым уровнем государственной власти¹². На наш взгляд, существующий в настоящее время способ формирования избирательных комиссий муниципальных образований, окружных комиссий и участковых комиссий для выборов в органы местного самоуправления включает в себя элементы административного контроля со стороны органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации над избирательным процессом на муниципальном уровне.

Следует обратить внимание на тот факт, что даже в Законе РСФСР

от 27 октября 1989 г. «О выборах депутатов местных советов народных депутатов РСФСР»¹³ в ст. 28 председатели избирательных комиссий избирались (именно избирались, а не назначались!) на первом заседании соответствующей комиссии. Безусловно, здесь следует обратиться только к самому законодательному акту как историческо-правовому источнику, абстрагируясь от политических реалий того времени.

Негативный характер вмешательства в формирование избирательных комиссий муниципального образования объясняется в большей степени и местом этих органов в системе разделения властей. Если рассматривать основные цели органов исполнительной власти, подразумеваемые под ее положением в системе разделения властей, то в первую очередь они заключаются в качественном выполнении задач и функций государственного управления (в узком понимании — административная деятельность). Взаимное сдерживание ветвей власти обеспечивается, в том числе, самим разделением властей, когда государственная деятельность осуществляется не одним, а несколькими не подчиненными друг другу и в определенном смысле независимыми органами, а решаемые ими задачи

¹² См.: Шугрина Е. С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7. С. 26–32.

¹³ Закон РСФСР «О выборах депутатов местных советов народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1306.

12 считаются общими для всех органов государства¹⁴.

Самостоятельность местного самоуправления означает не абсолютную независимость местных социальных коллективов, а лишь относительную автономию муниципальной власти в общей системе публичной власти в Российской Федерации. Эта самостоятельность основывается на законодательном закреплении предметов ведения муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления, наличии у органов местного самоуправления правотворческих полномочий и т. д.¹⁵ К этим элементам, на наш взгляд, следует отнести и порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований, которые непосредственно, через избирательный процесс, оказывают влияние на формирование выборных органов местного самоуправления.

Кроме того, при формировании избирательных комиссий совершенно необходимо участие гражданского общества. В настоящее время, как отмечает в одной из своих работ В. В. Пылин¹⁶, уровень развития гражданского общества (а также его местных сообществ)

и степени его воздействия на государственные и общественные дела в целом в стране и в большинстве субъектов Федерации и муниципальных образований очень низкий. Тем не менее представляется важным подключение к формированию избирательных комиссий муниципальных образований независимых представителей гражданского общества в лице представителей общественных объединений, а также всего спектра политических партий, включая оппозиционные. Каждая избирательная кампания может и должна стимулировать развитие социально-политической активности граждан¹⁷.

Резюмируя вышеизложенное, можно сформулировать следующие предложения, касающиеся формирования и организации работы избирательных комиссий муниципального образования, окружных и участковых избирательных комиссий:

1) избрание председателя избирательной комиссии муниципального образования по итогам тайного голосования на ее первом заседании из числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса; исключение возможности обязатель-

¹⁴ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В. Административное право: Учебник. — М.: Норма, 2005. С. 48.

¹⁵ Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под общ. ред. А. В. Иванченко. — М.: Новое издательство, 2005. С. 195.

¹⁶ Пылин В. В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учеб.-практ. пособие. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 31.

¹⁷ Там же. С. 89.

- ного представления кандидатуры председателя со стороны избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;
- 2) ликвидация квоты на назначение не менее двух членов избирательной комиссии муниципального образования по предложению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и переход к формированию комиссии по предложениям представителей общественных организаций и всех легальных политических партий;
 - 3) избрание председателей окружных избирательных комиссий и участковых избирательных комиссий по итогам тайного голосования на их первом заседании из числа членов избирательной

комиссии с правом решающего голоса.

Представляется, что реализация перечисленных выше предложений повысит степень участия представителей гражданского общества в избирательном процессе, а следовательно, будет способствовать развитию демократических правовых принципов в формировании избирательных органов местного самоуправления. Только независимые от органов государственной власти и органов местного самоуправления избирательные комиссии смогут без политического и административного давления осуществить действительные демократические выборы, обеспечив населению подлинное представительство их интересов.

14 ПРАКТИКА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ГЛАЗАМИ МУНИЦИПАЛОВ (по материалам экспертного исследования в рамках программы TACIS)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ, МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ, ЭКСПЕРТНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ, ПРОГРАММА TACIS, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

KEY WORDS

REGIONAL LEVEL OF ADMINISTRATION, MUNICIPAL LEVEL OF ADMINISTRATION, EXPERT INVESTIGATION, TACIS PROGRAMME, LOCAL SELF-ADMINISTRATION

Статья посвящена результатам исследования состояния дел в некоторых муниципалитетах Республики Карелия и Калининградской области, которое проходило в рамках проекта Объединенной программы Европейской комиссии и Совета Европы «Внедрение Советом Европы лучших методов практической деятельности за счет обмена опытом» в 2004–2006 гг. Данные исследований указывают на патронатный характер отношений между муниципальными и государственными уровнями власти, что приводит к нарушению основного принципа местного самоуправления. По мнению автора, это однозначно свидетельствует о необходимости изменений характера и культуры взаимоотношений между региональным и местным уровнями власти.

В настоящее время система местного самоуправления в Российской Федерации находится в стадии развития. Происходит бо-

The article is dedicated to the results of investigating the situation in some municipalities of Republic of Karelia and Kaliningrad region, which had been conducted in the framework of the project of Joint Programme of European Commission and Council of Europe «Implementation of the best practice methods by Council of Europe by means of experience exchange» in 2004–2006. The investigations discover the foster character of relations between the municipal and state power organs, that is resulted in violation of the main principles of local self-administration. In the author's opinion this is an unambiguous evidence of the necessity of changes of the character and culture of the interrelations between regional and local power levels.

лезненный процесс подгонки систем публичного управления к объекту управления и друг к другу.

Ускоренными темпами Россия пытается пройти путь, на который в Европе были затрачены столетия. Однако пренебрежение этой стадией делает невозможным развитие государства на основе демократических принципов, так как развитие системы местного самоуправления является одной из форм участия граждан в публичном управлении. Только развитие местного самоуправления дает

ДРЕВАЛЬ

Ирина Владимировна — кандидат технических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы.
E-mail: saira66@mail.ru

гражданам чувство «хозяина своей земли», а последнее приводит и к их ответственности за настоящее и будущее территории. Поэтому представляется необходимым регулярно отслеживать состояние муниципальной системы, чтобы корректировать ее развитие. Следует отметить, что процесс этот трудоемкий, занимает много времени и требует, естественно, финансовых затрат.

В 2004–2006 гг. проводились работы по изучению состояния дел в некоторых муниципалитетах Республики Карелия и Калининградской области. Исследование проходило в рамках проекта Объединенной программы Европейской комиссии и Совета Европы «Внедрение Советом Европы лучших методов практической деятельности за счет обмена опытом». Данную программу поддерживал Конгресс Муниципальных образований РФ, Карельская ассоциация муниципальных образований, Северо-Западная академия государственной службы и ее филиалы в Карелии и Калининграде.

Основная цель данного проекта заключалась в повышении эффективности управления муниципальным образованием. Для этого на первом этапе предварительно дорабатывалась методика исследования, основа которой была предложена Советом Европы. Сама методика и ее варианты применения приведены в отчете по проекту. На втором этапе данная методика проходила апробацию в Карелии и Калининградской области для

последующего ее применения в Российской Федерации. Руководители муниципальных образований познакомились с деятельностью администраций соседних муниципальных образований, проводили встречи с различными группами администрации и населения, чтобы иметь возможность ознакомиться как с достижениями соседей, так и с их недоработками. Таким образом, в данном проекте использовался консультативный метод управления, направленный на выявление проблем и поиск путей их разрешения. Особенность данного метода заключалась в том, что консультантами являлись не специально приглашенные специалисты со стороны, а постоянно работающие главы соседних администраций, хорошо ориентирующиеся в реальных обстоятельствах.

Хотя цель работы заключалась в отработке методов взаимного консультирования, на данном этапе был собран большой практический материал о проблемах муниципальных образований и управления ими, который нуждается в анализе и оценке. В данной работе полученные данные будут использованы для выявления общих проблем муниципальных образований.

Как упоминалось выше, в муниципальных образованиях происходили встречи с представителями различных групп населения и лиц, работающих на данной территории. Объединенные мнения различных групп опрошенных приведены в таблицах. Особенность данных таблиц заключается

в том, что фиксировались все мнения. Поэтому одно и то же качество могло оцениваться разными респондентами как положительно, так и отрицательно в зависимости от рода занятий, должностей, принадлежности к той или иной группе.

Какие проблемы стоят перед системой местного самоуправления на Северо-Западе РФ? В табл. 1 приведены высказывания на тему взаимоотношений регионального

и муниципального уровней управления.

Как видно из таблицы, независимо от места проведения исследования проблемы регионального и муниципального взаимодействия уровней власти одни и те же. Построение бюджета сверху вниз, т. е. остаточный принцип формирования муниципального бюджета, не соответствует самой идее местного самоуправления. Кроме

Таблица 1

ОЦЕНКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ УПРАВЛЕНИЯ

№	Мнения респондентов	Место проживания респондентов
1.	Система управления и финансирования строится сверху вниз	Пряжа, Суоярви, Калевала. Республика Карелия
2.	Принятие местных бюджетов после принятия федерального и республиканского бюджетов	Пряжа, Суоярви, Калевала. Республика Карелия
3.	Огромный объем отчетности, требуемой республиканским уровнем управления	Пряжа, Суоярви, Калевала. Республика Карелия
4.	Избыточный информационный обмен с республиканским уровнем управления	Калевала. Республика Карелия
5.	Глубокое оскорбление всего населения района главой Республики Карелия г-ном Катанандовым ¹	Калевала. Республика Карелия
6.	Региональные органы власти спускают идеи, проекты, вступающие в противоречие с проектами муниципалитета	Гусев. Калининградская область
7.	Навязывание планов со стороны региональных органов власти	Черняховск. Калининградская область
8.	Оказывают влияние «неожиданные решения» сверху, требующие немедленной реализации	Черняховск. Калининградская область
9.	Большой объем «бумаготворчества» (оборот документов увеличился в 4 раза)	Советск. Калининградская область
10.	Много времени руководителей занимает текущая работа, определяемая вышестоящими структурами (отчеты, дублирование информации, нереальные сроки)	Гусев. Калининградская область

¹ В одном из публичных выступлений глава Республики заявил, что у Республики Карелия нет средств содержать некоторые населенные пункты, в том числе и муниципальное образование Калевала, и следовательно, они подлежат закрытию.

того, обычной практикой является неопределенность в размерах и статьях расходов. Это очень хорошо выразила респондентка из Лохденпохьи (Республика Карелия): *«Нужно определить дистанцию, чтобы рассчитать силы. Если у человека недостаток средств, то он к этому привыкает, но когда происходят колебания, то это всегда ломка. Нет постоянства. Стабилизации не хватает»*. Таким образом, высший уровень управления слабо выполняет одну из своих основных функций: обеспечение определенности среды для нижестоящих уровней.

Вторая проблема, затронутая респондентами, — это интенсивность информационного обмена между центром субъекта Федерации и муниципальным образованием. На это жалуются во всех муниципальных образованиях в Карелии и в 1-м из 5 муниципальных образований в Калининградской области. Этот результат коррелирует с отношениями численности региональных государственных и муниципальных служащих исполнительных органов власти. В Карелии по данным за 2004 г. соотношение государственных и муниципальных служащих составляло 1 : 1,5 (т. е. в Карелии на 3 муниципальных служащих приходится 2 государственных служащих государственной службы субъекта Федерации), а в Калининградской области — 1 : 2,5, что, видимо, ска-

зывается на интенсивности информационного обмена. Следует отметить, что если в Калининградской области на конец июня 2008 г. это соотношение составило 1 : 2,9, то в Карелии этот показатель снизился до 1,2. Таким образом, наблюдаются 2 противоположные тенденции, и очень интересно было бы сравнить по сопоставимой методике мнения администраций муниципальных образований в настоящее время.

Некоторые респонденты отмечают, что штатное расписание администраций муниципального образования определяется региональными органами власти, что часто не соответствует потребностям самого муниципального образования (Суоярви).

Роль местного самоуправления в своей жизни жители муниципальных образований оценивают достаточно высоко. Еще в 2002 г. при проведении опроса в 25 субъектах РФ 26% респондентов заявили, что их жизнедеятельность в большей степени зависит от муниципального уровня власти, 18,6% — от регионального уровня и 26% — от федерального².

Основным богатством Республики Карелия является лес. Но местное самоуправление полностью отделено от распоряжения этим ресурсом.

Таким образом, по мнению респондентов из Карелии, они полностью отстранены от управления

² Бойков В. Э. Государственная служба. Взгляд изнутри и извне // СОЦИС. 2003. № 9. С. 85–91.

САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ В РАСПОРЯЖЕНИИ РЕСУРСАМИ МО

№	Мнения респондентов	Место проживания респондентов
1.	Местное самоуправление отстранено от распоряжения земельными / лесными ресурсами на своей территории	Пряжа, Суоярви. Республика Карелия
2.	Отсутствие механизма передачи собственности между поселениями и муниципальным районом	Суоярви. Республика Карелия
3.	Чрезмерная централизация налогов	Суоярви. Республика Карелия
4.	Не хватает энергетических ресурсов	Советск. Калининградская область

собственными ресурсами, приносящими реальные деньги. С одной стороны, это обоснованно, так как бедные муниципальные образования могут слишком активно расходовать этот ресурс, не заботясь о его восстановлении, но с другой стороны, и региональные власти распоряжаются им, часто преследуя собственные цели, непонятные для местных жителей. Как высказался один интервьюируемый из Лохденпохьи: *«Перерабатывающего комплекса даже на иностранном оборудовании мы не видим. Даже для глубокой переработки правительство Карелии приглашает иностранные компании. Мы должны перерабатывать все, что у нас имеется, у нас много молодежи, она должна работать, создавать надо рабочие места, прибавочную стоимость, конкурентный товар. Мы сырье отдаем. Одному иностранному предприятию отдали. Там примитивная дисковая пила, толщина распила 8 мм, 20 тысяч кубометров они сделают за год, работая в 3 смены, а им выделено уже 120 тыс. кубов. На корню. Ребята работа-*

ют на себя. Был свободный лесной фонд. Сейчас его нет. И для муниципалитета ничего нет. А нам надо отремонтировать садик на 200 мест. Чем мы хуже?».

Интересно отметить, что муниципальные образования Калининградской области, где нет таких природных ресурсов, не очень обращают внимание на проблему распоряжения ими (табл. 2).

Отношения неопределенности сказываются на планах развития муниципальных образований. В настоящее время большое внимание уделяется основной функции управления — планированию. Всем муниципалитетам посоветовали составить стратегический план муниципальных образований. Как показано в табл. 3, все обследованные муниципалитеты последовали данному совету.

Краткий обзор высказываний по поводу стратегического плана муниципального образования показывает, что он имеет явно формальный характер и пока не стал инструментом развития. Сами респонденты объясняют сложившееся положение тем, что текущая дея-

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

№	Мнения респондентов	Место проживания респондентов
1.	Стратегический план существует или концепция разрабатывается	Пряжа, Суоярви. Республика Карелия; Гусев, Черняховск, Озерск, Советск, Калининград, Калининградская область
2.	Недостаточно привлекается общественность к обсуждению основных направлений концепции, не организовано обсуждение с малыми структурами (бизнесом) города	Гусев. Калининградская область
3.	Сотрудники недостаточно владеют информацией по концепции и стратегиям развития муниципального образования	Черняховск, Озерск, Калининград. Калининградская область
4.	Отношение к стратегическому планированию как к необходимой формальности	Пряжа, Суоярви. Карелия
5.	Персонал администрации во многом не знаком с содержанием стратегического плана	Советск. Калининградская область
6.	Текущая деятельность мешает сосредоточиться на долгосрочных планах	Пряжа, Калевала. Карелия
7.	Кадры перегружены, каждый ведет несколько направлений, не всегда взаимосвязанных, дублирование функций, недостаточное стремление со стороны руководства слышать подчиненных	Калевала. Карелия
8.	Отсутствие преемственности власти	Калевала. Карелия
9.	Отсутствие формализованных правил / способов защиты сотрудников от неправомερных действий новых политических лидеров (риск потери работы)	Пряжа, Суоярви, Карелия
10.	Население не в курсе направлений концепции и стратегий развития муниципального образования	Гусев, Озерск, Советск. Калининградская область
11.	Отношение недоверия к планированию	Калевала. Карелия

тельность отнимает все ресурсы, что отсутствует преемственность власти. Хотя согласно закону о муниципальной службе социальная и правовая защищенность муниципального служащего является принципом муниципальной службы (п. 8 ст. 4 закона «О муници-

пальной службе в Российской Федерации»)³, на практике, видимо, это ощущается не всеми, что приводит к ограничению интервалов планирования.

Сложившийся тип управления муниципальными образованиями в Калининградской области и

³ Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

Республике Карелия можно отнести к кризисному, для которого характерно решение самых неотложных проблем. Это положение может стать тормозом для развития местного самоуправления, так как способствует развитию иждивенческих настроений и отстранению населения от участия в решении общественных дел, на что указывается участниками опросов во всех муниципальных образованиях.

Данные исследования однозначно указывают на патронатный характер отношений между муниципальным и государственными уровнями власти. И хотя в соответствии с Конституцией РФ система местного самоуправления

является независимой от системы государственного управления, она финансируется в основном из бюджетов высших уровней. По оценкам мэров поселений, доля самостоятельного бюджета по сравнению с 1995–1996 гг. снизилась на порядок, что приводит к нарушению принципа субсидиарности — основного принципа местного самоуправления. Данные настоящего исследования однозначно свидетельствуют о необходимости изменений характера и культуры взаимоотношений между региональным и местным уровнями власти, однако закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ не предполагает этих изменений.

⁴ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К СИСТЕМЕ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В США И ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ, США, ЗАПАДНАЯ
ЕВРОПА, СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ, БОЛОНСКИЙ
ПРОЦЕСС, МАГИСТЕРСКИЕ ПРОГРАММЫ

KEY WORDS

CIVIL ADMINISTRATORS, THE USA,
WESTERN EUROPE, EDUCATIONAL SYSTEMS,
BOLOGNA PROCESS, MASTER PROGRAMMES

В статье приводится сравнительная характеристика системы образовательной подготовки государственных служащих в США и странах Западной Европы: Германии и Франции. Автор приходит к заключению, что в каждой отдельно взятой национальной экономике, несмотря на все усиливающиеся процессы глобализации, присутствует масса отличительных характеристик, определяющих как особенности подготовки управленческих кадров, так и положение управленцев в обществе, а также престиж данного рода деятельности.

На эффективность менеджмента оказывают влияние множество факторов внешней среды, среди которых можно условно выделить следующие:

- 1) образование — уровень грамотности, состояние и качество образовательной системы, от-

ОВЧАРЕНКО

Ярослав Эдуардович — кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры управления сельскохозяйственным производством Калужского филиала Российского государственного аграрного университета — МСХА им. Тимирязева (г. Калуга).
E-mail: yaroslav2007@newmail.ru

The comparative characteristic of civil administrator's educational systems in the USA and in Western Europe is given in the article with examples from Germany and France. The author concludes that in spite of enhancement of globalization processes there is a lot of characteristics in any particular national economy that define both the specific features of administration staff education, and the social status of civil administrators and prestige of their activity.

ношение общества к образованию в отдельно взятой национальной культуре;

- 2) социокультурные характеристики — преобладающие ценности и нормы;
- 3) особенности политической и правовой системы;
- 4) факторы, характеризующие уровень экономической активности страны.

В этом ряду особое место принадлежит образованию, особенностям подготовки специалистов, и в первую очередь менеджеров. В условиях различных деловых культур сложились собственные системы подготовки менеджеров, характеризующиеся некоторыми особенностями. Рассмотрим некоторые из них.

Так, в США система образования по управлению трехступенчатая.

После школы, отучившись 4 года в университете или колледже, можно получить степень бакалавра. Далее следует двухгодичное образование по магистерским программам: магистра делового администрирования (МВА), магистра науки управления (MMS), магистра международного менеджмента (MIM) и др.

На магистерские программы, как правило, поступают люди, имеющие степень бакалавра, а также опыт практической работы. Степень магистра, получаемая выпускниками данных программ, не является ученой. Она свидетельствует о том, что выпускник данной программы имеет теоретические и практические знания и навыки в области управления и бизнеса. Программы МВА являются основными для ведущих школ бизнеса (около 25% выпускников получают именно эту степень). Они отличаются высокой интенсивностью процесса обучения и гарантируют высокое качество специалистов, которые высоко ценятся среди работодателей. У выпускников менее престижных школ бизнеса иногда возникают проблемы с трудоустройством. В целом же, для того чтобы сделать карьеру профессионального менеджера в США, наличие магистерской степени весьма желательно.

Третьей ступенью подготовки управленческих кадров в США являются программы, ведущие к

получению степени доктора философии — Ph. D. По этим программам предусмотрено обучение в течение 3–4 лет, после чего соискатели (уже имеющие степень бакалавра или магистра) защищают диссертацию и получают ученую степень Ph. D. Данная степень выше степени магистра, но существует параллельно, так как является ученой. Те, кто ее получает, как правило, не становятся менеджерами-практиками, а занимаются исследованиями, преподаванием и т. д.¹

Германия отличается следующими характерными чертами подготовки менеджеров. Немецкая система образования характеризуется повышенным вниманием к техническому направлению в обучении. Она обеспечивает подготовку молодежи в течение 3 лет с получением государственного диплома. Особенностью образовательного процесса является то, что большую часть времени (4 дня в неделю из 5) занимает подготовка на рабочем месте. Содержание образовательной программы в системе профессионально-технического образования утверждается правительством, ассоциациями работодателей и профсоюзами. Общее руководство осуществляется местными торгово-промышленными палатами.

Около 5% среднегодовой численности рабочей силы в Германии составляют учащиеся по си-

¹ См.: Сравнительный менеджмент / Под ред. С. Э. Пивоварова. — СПб.: Питер, 2006.

стеме профессионально-технического образования. Примерно 70% рабочих на предприятиях прошли через эту систему и сдавали квалификационные экзамены с учетом специфики конкретной отрасли и потребностей предприятия.

Еще одна особенность германской модели состоит в том, что немецкие менеджеры — это специалисты, имеющие прежде всего техническую подготовку. В Германии мало распространена степень MBA и не слишком ценится общеуправленческая подготовка. Вплоть до середины 1980-х гг. специальные дисциплины по менеджменту здесь были редкостью. В немецком понимании менеджмент как самостоятельная дисциплина часто связан с эгоизмом, нелояльностью и пренебрежением к качеству продукции. Как отмечают некоторые исследователи, в Германии инженер, а не менеджер, является культурным героем. Для немецких управляющих гораздо более типично техническое образование, многие имеют докторские степени в области экономики, права и технических наук. Руководители предпочитают не говорить о менеджменте как таковом и считают себя техническими экспертами, к которым подчиненные обращаются с производственными проблемами. Профессиональные крите-

рии, связанные с производством, являются наиболее важными для карьерного роста².

Тем не менее в 1980-х гг. в Германии были учреждены две бизнес-школы, преподавание в которых ориентировалось на изучение и развитие немецкого стиля менеджмента. Постепенно начинают появляться программы MBA, часто в сотрудничестве с американскими бизнес-школами.

Благодаря высокому уровню технического образования управленцев менеджмент в Германии в меньшей степени отделен от производственного процесса, нежели в США. Менеджеры рассматривают техническую компетентность как наиболее важную составляющую своих властных полномочий. Немецкие менеджеры предпочитают часто бывать на производстве. Им трудно понять поведение американцев, предпочитающих работать с финансовой отчетностью вместо того, чтобы изучать производственные и технологические вопросы. Немецкий менеджер уверен, что отлаженный технологический процесс и высококачественная продукция значат гораздо больше для показателей экономической эффективности по сравнению с другими факторами³.

Французская система подготовки управленцев имеет свои от-

² См.: Сравнительный менеджмент // Там же; Холден Н. Кросс-культурный менеджмент. Концепция когнитивного менеджмента. — М.: Юнити-Дана, 2005.

³ См.: Сравнительный менеджмент // Там же; Мясоедов С. П. Основы кросс-культурного менеджмента. Как вести бизнес с представителями других стран и культур. — М.: Дело, 2003.

личительные черты, основанные прежде всего на особенностях экономического и социального развития. Экономика Франции является социально ориентированной, в государстве сильны позиции левых партий и профсоюзов. Кроме того, в отличие от федеративных США и Германии, Франция — унитарное государство, имеющее централизованное управление. На государственный сектор приходится значительная часть ВВП и собственности. Государственные служащие имеют серьезные привилегии (не подлежат сокращению, уходят на пенсию в 50–55 лет, уровень которой, как и других пособий, высок). Традиционно в стране существует поощрение занятости в госсекторе и почти отрицательное отношение к частному предпринимательству. Наиболее престижной считается государственная служба, куда многие стремятся поступить. Вузы страны также ориентированы на подготовку именно госслужащих. Некоторые из них, например *l'École nationale d'administration* (ENEA) — Национальная школа администрирования — имеют очень высокую репутацию и поступить туда можно, лишь пройдя жесткий отбор, в ходе которого отсеивается до 95% претендентов. Зато студенты носят статус госслужащих в течение учебы и получают высокую зарплату. Школы управления и администрирования являются го-

сударственными учреждениями, и обучение здесь полностью регламентировано Министерством национального образования. Многие французские менеджеры высшего и среднего звена — выпускники ENEA, из которой вышло несколько поколений государственных чиновников, а также руководителей в экономике. Поработав на государственной службе, выпускники Национальной школы администрирования часто переходят на работу в государственные или частные компании. Такая система обеспечивает тесное взаимодействие государства и бизнеса⁴.

Что касается подготовки менеджеров непосредственно для частного сектора, то следует отметить, что 5 наиболее престижных французских школ менеджмента, в их числе Высшая коммерческая школа, Высшая школа экономических и коммерческих наук и Высшая коммерческая школа Парижа, образовали консорциум, в рамках которого можно за 2 года получить диплом MBA.

Французских управленцев можно охарактеризовать как качественно обученных, умеющих четко выражать свои мысли, имеющих отличную подготовку в области общего управления и знающих специфику отдельных отраслей. Управленческие кадры во Франции образуют обособленную социальную группу, чему всячески способствуют высшие профессиональные

⁴ См.: Мясоедов С. П. Указ. соч

школы администрирования и управления, поддерживающие связи с выпускниками и культивирующие их элитарность. Сами выпускники известных университетов и высших профессиональных школ создают разного рода сообщества, союзы и другие объединения, которые играют влиятельную роль во французской политике и бизнесе⁵.

Новые тенденции в подготовке управленческих кадров связаны также с унификацией высшего образования в Европе, предполагающей переход на двухуровневую систему бакалавр-магистр в рамках Болонского процесса.

Заметную роль играет государство в подготовке и повышении квалификации менеджеров. Кроме университетов и высших профессиональных коммерческих школ подготовку, переподготовку и повышение квалификации управленческих кадров обеспечивает широкая сеть специализированных центров, ориентирующихся на последипломное образование по бизнесу и менеджменту. При этом значительную роль в

организации и финансировании таких центров играют торгово-промышленные палаты, а также региональные органы власти.

В целом французская образовательная система обслуживает как государственный, так и частный секторы экономики. При этом многие руководители крупнейших компаний начинали свою карьеру с государственной службы и потом переходили на руководящие должности на предприятия. Это было бы понятно, если бы речь шла о национализированных предприятиях. Но дело в том, что бывшие государственные чиновники часто становятся топ-менеджерами и в частных компаниях.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что в каждой отдельно взятой национальной экономике, несмотря на все усиливающиеся процессы глобализации, присутствует масса отличительных характеристик, определяющих как особенности подготовки управленческих кадров, так и положение управленцев в обществе и престиж данного рода деятельности.

⁵ См.: Пивоваров С. Э., Тарасевич Л. С., Майзель А. И. *Международный менеджмент*. — СПб.: Питер, 2005; Холден Н. Указ. соч.

26 ОБ ОСОБЕННОСТЯХ СТРАХОВАНИЯ В СИСТЕМЕ СИЛОВЫХ СТРУКТУР ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

СТРАХОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ, СИЛОВЫЕ СТРУКТУРЫ, СТРАХОВЩИКИ, СТРАХОВАТЕЛИ, ЗАСТРАХОВАННЫЕ ЛИЦА, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЛИЧНОЕ СТРАХОВАНИЕ

KEY WORDS

INSURANCE RELATIONS, POWER STRUCTURES, UNDERWRITERS, INSURANTS, INSURED PERSONS, LEGISLATION, OBLIGATORY STATE PERSONAL INSURANCE

В статье описывается система источников правового регулирования обязательного государственного страхования, указывается на имеющиеся в них недостатки, в частности связанные с большим количеством противоречивых подзаконных актов, которые часто дублируют друг друга, а также на наличие терминологических неточностей, приводящих к путанице либо смешению различных понятий, присущих страхованию в целом. Подробно рассматриваются структура и основания возникновения правоотношений по страхованию, признаки, которым должно отвечать страховое обязательство в целом.

Страховые отношения в системе силовых структур государственной службы России¹ достаточно сложны и разнообразны. В про-

System of the sources of legislation for obligatory state insurance is described. The author points out drawbacks connected in particular with a large number of contradictory bylaws, often duplicating each other, and also distinguishes terminological inaccuracies resulting in confusion or mixing different terms, attributed to insurance in general. The structure and foundations of legal relations are considered in detail related to insurance in general and also related to attributes to which insurance obligations should respond.

цессе осуществления страхования в целом и при страховании в системе государственной службы в частности принимают участие страховщики и страхователи, застрахованные лица, выгодоприобретатели, страховые посредники, финансовые и правоохранительные органы, учреждения банков, органы власти и государственного управления и др. Между указанными лицами возникают разнообразные отношения, составляющие предмет правового регулирования гражданского, административного, финансового, уголовного, процессуального и других отраслей права.

ГОЛЬЦОВ

Владимир Борисович — кандидат юридических наук, доцент Санкт-Петербургского университета МВД России (Санкт-Петербург).
E-mail: kgtp@szags.ru

КАНЮКОВ

Сергей Константинович — доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского и трудового права Северо-Западной академии государственной службы.
E-mail: kgtp@szags.ru

¹ Под силовыми структурами следует понимать российские подразделения МВД, МЧС, МО, ФСБ и т. п.

Страховые отношения в силовых структурах государственной службы России основываются на обязательном государственном личном страховании и регулируются в соответствии со сложившейся национальной системой источников права².

Существующая в советский период государственная монополия в сфере страхования оказала негативное влияние на развитие имеющейся нормативно-правовой базы страхования силовых структур в России и на страховую деятельность в целом. Так, начиная с 1918 г. в России обходились законодательством, регулирующим отношения между государственными страховщиками (Госстрах и Ингосстрах) и отдельными категориями страхователей. Именно на таких принципах и было

построено действовавшее законодательство³.

С середины 1980-х гг. система страхования в России подверглась реформированию. При этом, начиная с 1990-х гг., в сфере отечественного страхования наблюдается активное нормотворчество, целью которого стало упорядочение всей системы страхования в иерархическом порядке. Однако эта идея так и не была претворена в жизнь⁴.

В настоящее время достаточно большое количество источников права начиная с международных договоров и заканчивая подзаконными нормативными актами⁵, содержит гражданско-правовые нормы о страховании. Большинство имеющихся документов не связаны между собой иерархически. При этом нормы, содержащиеся в них,

² Так, например, обязательное государственное страхование сотрудников органов внутренних дел (ОВД) было введено Постановлением Совета Министров СССР «О государственном обязательном личном страховании военнослужащих и военнообязанных, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел» от 30 декабря 1990 г. № 1393. В настоящее время такое страхование осуществляется на основе Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

³ См.: Митин С. Г. Социально-рыночная трансформация страховой сферы России // Страховая политика как фактор устойчивого развития региона: Материалы научно-практической конференции. — Волгоград, 1998. С. 22.

⁴ См.: Фогельсон Ю. Б. Комментарий к страховому законодательству. — М., 1999. С. 12.

⁵ Некоторые авторы относят к числу подзаконных нормативных актов, регулирующих страховые отношения, а следовательно, и к источникам правового регулирования страховых отношений, письма Департамента страхового надзора Министерства финансов РФ и других федеральных министерств и ведомств, касающиеся вопросов страхования. Однако в настоящее время данную точку зрения следует признать противоречащей действующему законодательству, так как

в лучшем случае дублируют друг друга, а в худшем — просто противоречат друг другу. Так, например, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г.⁶ предусматривает обязательное государственное страхование военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, хотя в Федеральном законе «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1997 г.⁷ уже упоминается об обязательном государственном страховании военнослужащих внутренних войск.

Ст. 20 Федерального закона «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г.⁸ устанавливает, что органы государственного страхования выплачивают страховые суммы, в частности, в случае гибели (смерти) судьи, народного заседателя, присяжного заседателя, судебного исполнителя, должностного лица правоохрани-

тельного или контролирующего органа, сотрудника федерального органа государственной охраны, сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы в период работы (службы) либо после увольнения, ухода в отставку, если она наступила вследствие причинения указанным лицам телесных повреждений или иного вреда их здоровью в связи с их служебной деятельностью, их наследникам в размере, равном стовосьмидесятикратному размеру среднемесячной заработной платы (среднемесячного денежного содержания) указанных лиц. В то же время Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и

в соответствии с п. 2 Правил подготовки нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г.) издание федеральными органами исполнительной власти нормативно-правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Таким образом, письма и телеграммы не могут быть источниками правового регулирования (см.: *Абрамов В.* Страхование: основы правового регулирования // Закон. 2002. № 2. С. 9–15; *Васин Ю. Н., Щукин В. Н.* Страхование право. — М., 1993. С. 50).

⁶ Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁷ Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ // СЗ РФ. 1997 г. № 6. Ст. 711.

⁸ Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» от 28 марта 1998 г. (далее — Закон «О страховании» от 28 марта 1998 г.) предусматривает, что в случае гибели (смерти) лиц рядового и начальствующего состава ОВД, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников федеральных органов налоговой полиции в период прохождения службы либо до истечения одного года после увольнения с военной службы вследствие увечья, полученного в период прохождения службы, страховые суммы выплачиваются в размере 25 окладов указанных лиц каждому выгодоприобретателю.

Во всех перечисленных выше случаях речь идет только о личном страховании. Вместе с тем принятый закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ устанавливает право на обязательное государственное страхование здоровья и имущества всех государственных служащих (п. 17 ст. 14), указывая тем самым (помимо личного страхования) и на имущественное страхование. В свою очередь, в ст. 969 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) также указано на соответствующее страхова-

ние. При этом оговаривается распространение страхования не на всех государственных служащих, а лишь на государственных служащих определенных категорий.

Всю систему источников правового регулирования обязательного государственного страхования можно условно разделить на четыре группы.

Первую группу составляют нормы ГК РФ, в котором заложен принцип приоритета по отношению к другим законодательным актам (п. 2 ст. 3). Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ⁹. По своей юридической силе нормы ГК РФ о страховании не относятся к числу федеральных конституционных законов, поскольку они не соответствуют процедуре принятия нормативных актов, отраженной в ст. 108 Конституции РФ, однако данные нормы в определенной мере приближаются к федеральным конституционным. Это выражается в том, что по отношению к любым другим федеральным законам ГК РФ занимает положение «первого среди равных»¹⁰. В главе 48 ГК РФ закреплены определения понятий «обязательное страхование», «обязательное государственное страхование» и правовой режим их осуществления. В соответствии с п. 3 ст. 927 и п. 1

⁹ Однако не все нормы гл. 48 ГК РФ следует считать приоритетными по отношению к другим законам о страховании. Так, в некоторых случаях названные законы имеют приоритет перед нормами гл. 48 ГК РФ (см. ст. 970; п. 3 ст. 968; п. 4 ст. 969).

¹⁰ Подробно см.: Комментарий части первой ГК РФ / Под общей ред. В. Д. Карповича. — М., 1995. С. 44.

ст. 969 ГК РФ обязательное государственное страхование может быть установлено только законом. Однако до настоящего времени продолжает действовать ряд подзаконных актов, устанавливающих обязательное государственное страхование: например, Указ Президента РФ «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» от 24 декабря 1993 г.¹¹, которым предусматривается установление обязательного государственного личного страхования работников органов, осуществляющих приватизацию.

Ко второй группе следует отнести законы, устанавливающие порядок и условия проведения обязательного государственного страхования определенного вида: например, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 г.)¹².

К третьей группе следует отнести законы, содержащие бланкетные нормы об обязательном государственном страховании. Обязательное государственное страхование в таких случаях устанавливается посредством отсылки к другому нормативному акту. Так, например, в ст. 10.1 Федерального закона «О федеральной фельдъегерской связи» от 17 декабря 1994 г. закреплено, что «жизнь и здоровье лица начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом законодательством РФ для сотрудников ОВД»¹³.

В четвертую группу следует включить законы, нормы которых только декларируют право определенных категорий лиц на обязательное государственное страхование¹⁴. В настоящее время таких законов большинство, но они не устанавливают обязательное государственное страхование в том смысле, как

¹¹ Указ Президента РФ «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» от 24 декабря 1993 г. № 2284 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 2.

¹² Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹³ Федеральный закон «О федеральной фельдъегерской связи» от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3547.

¹⁴ Данные обстоятельства связаны с тем, что в России до 1990 г. законотворческая практика исходила из того, что кроме самого закона, необходимо было утвердить механизм его реализации. Часто этот механизм представлялся в виде подзаконных ведомственных актов. Подробно см.: Коломин Е. Закон РФ «О страховании» и перспективы его совершенствования // *Застрахован — на душе спокойнее. Новые документы, нормативы, комментарии специалистов* / Под ред. Л. П. Кравченко, Л. Г. Гаврилова. — М., 1996. С. 22.

это предусмотрено ГК РФ и Законом «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 г.¹⁵. В этой связи многие из них до сих пор не реализованы на практике или реализованы на основе иного (как правило, подзаконного) нормативного акта о проведении соответствующего вида обязательного государственного страхования. Так, до сих пор не реализовано провозглашенное во многих законах право некоторых категорий граждан на страховую защиту их имущества посредством осуществления обязательного государственного страхования. В принципе, оно и не может быть реализовано, так как в законах не установлены порядок и условия проведения такого страхования. Закрепленное в п. 17 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. право государственных служащих на государственную защиту, в том числе и право на обязательное государственное страхование здоровья, реализовано в отношении лишь некоторых категорий государственных служащих.

В качестве примера, когда право на обязательное государственное страхование провозглашено законом, но его реализация осуществляется на основании иного

акта, можно привести Закон РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. (далее — Закон «О милиции»)¹⁶. Ст. 29 рассматриваемого закона устанавливает, что «все сотрудники милиции подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств соответствующих бюджетов, а также средств, поступающих в специальные фонды на основании договоров от организаций». До 1998 г. порядок и условия обязательного государственного страхования определялись постановлением Правительства РФ, а с 1998 г., с принятием Закона «О страховании» от 28 марта 1998 г., противоречие было устранено.

Закрепление в законах декларативных норм об обязательном государственном страховании обусловило наличие в системе российского законодательства большого количества противоречивых подзаконных актов, которые часто дублируют друг друга. Сложившееся положение дел следует признать недопустимым. В связи с этим представляется важным установить в законотворческой практике правило, согласно которому право лица на защиту его личных и имущественных интересов посредством осуществления обязательного государственного страхования может быть установлено

¹⁵ Закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56.

¹⁶ Закон РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

в различных федеральных законах, однако порядок и условия его проведения должны быть закреплены в одном (а не в разных) законодательном акте. Таким законодательным актом мог бы стать Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Помимо указанных выше недостатков в источниках права, содержащих нормы об обязательном государственном страховании, наблюдаются и терминологические неточности, ведущие к путанице либо смешению различных понятий, присущих страхованию в целом. Так, например, в ст. 31 Федерального закона «Об аварийно-спасательной службе и статусе спасателей» от 22 августа 1995 г.¹⁷ закреплено, что застрахованные подлежат обязательному бесплатному личному страхованию. Аналогичная формулировка содержится в ст. 7 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г.¹⁸, согласно которой «граждане, проживающие и работающие в закрытом административ-

но-территориальном образовании, подлежат обязательному бесплатному государственному страхованию». Однако само страхование нельзя называть бесплатным: это приводит к отрицанию самой сущности страхования. Оно не может быть бесплатным по правовой природе, так как осуществляется за счет бюджетных средств. Кроме того, Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г.¹⁹ (ст. 18) и Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г. (в редакции Закона РФ от 18 июня 1992 г.)²⁰ (ст. 28) предусматривают бесплатное государственное страхование личности. Данные формулировки противоречат основным понятиям, заложенным в статьях 934, 942, 969 ГК РФ, указывающих именно на возмездность и платную основу рассматриваемого страхования.

Из вышеизложенного следует сделать вывод о том, что содержащиеся нормы об обязательном государственном страховании нуждаются в тщательной систематиза-

¹⁷ Федеральный закон «Об аварийно-спасательной службе и статусе спасателей» от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

¹⁸ Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г. № 3297-1 // Ведомости СНД и РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

¹⁹ Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

²⁰ Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г. № 1244-1 // Ведомости СНД и РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699; 1992. № 32. Ст. 1861.

ции и приведении их в соответствие с ГК РФ, в котором также следовало бы закрепить общие для всех, а не только для «государственных служащих определенных категорий», указанных в п. 1 ст. 969 ГК РФ, положения об обязательном государственном страховании и порядок его осуществления. Это можно сделать и в специальном отдельном законе РФ.

Государственное страхование жизни и здоровья государственных служащих имеет очень важное значение для общества и является одной из форм исполнения государством обязанности возместить ущерб, который может быть причинен жизни и здоровью вышеуказанных лиц при прохождении ими службы. Установление обязательного государственного страхования государственных служащих, в том числе и сотрудников ОВД, призвано достичь двух основных целей:

1. Обеспечить социальные и иные гарантии при наступлении страховых случаев, выражающиеся в компенсации определенных последствий, будь то изменения материального либо социального положения государственного служащего в обществе либо материального и (или) морального ущерба.
2. Обеспечить четкое и эффективное выполнение задач и целей, стоящих перед государственным служащим.

В соответствии с этими целями в основу отношений по обязательному государственному личному

страхованию государственных служащих ложится обязанность государства через министерства и органы обеспечить личные интересы государственных служащих в случае причинения вреда их жизни и здоровью при прохождении ими службы. Само возмещение причиненного вреда может осуществляться в основном в 2 формах:

1. Посредством выплаты пособий и компенсаций в случае гибели государственного служащего, причинения вреда его здоровью (ст. 29 Закона «О милиции»).
2. Посредством выплаты страховых сумм по обязательному государственному страхованию в случае причинения вреда жизни и здоровью государственного служащего.

Рассмотрим более подробно структуру и основания возникновения правоотношений по страхованию. Возникающее правоотношение представляет собой обязательство, в силу которого одна сторона (страхователь) имеет право получить денежную сумму при наступлении определенных обстоятельств (страхового случая) и несет обязанность по уплате страховых платежей, а другая сторона (страховщик) обязана выплатить указанную сумму и вправе требовать оплаты страховых платежей. Сущность страхового обязательства в целом выражается в том, что страхователь подвержен некоторому риску и стремится обеспечить свой личный либо имущественный интерес на случай реализации определенного страхового

34 риска, а предназначение страховщика — удовлетворить данную потребность страхователя²¹.

В правовой науке вопрос о структуре и признаках, которым должно отвечать страховое обязательство в целом, рассматривается неоднозначно²², однако устойчивыми являются следующие признаки:

- страховое обязательство является самостоятельным правоотношением, т. е. его исполнение не зависит от исполнения или неисполнения других обязательств;
- страховое обязательство носит двухсторонний характер, но при этом обязательства данного вида могут осуществляться и в пользу третьих лиц;
- страховое обязательство, как и любое иное обязательство, является относительным правоотношением. При этом оно носит взаимный характер, где каждая из участвующих сторон обязывается совершить в пользу другой какое-либо действие;
- страховое обязательство является возмездным, поскольку страхователь за страховую услугу страховщика по предоставлению страховой защиты обязан уплатить страховые взносы (страховые премии);

- страховое обязательство представляет собой денежное обязательство и должно соответствовать определенным требованиям, т. е. должно исполняться в соответствии с законодательством о валютном регулировании и валютном контроле;
- страховое обязательство является срочным в силу исполнения страховщиком обязанности по выплате страхователю (выгодоприобретателю) страхового возмещения только в случае наступления определенного страхового случая в течение срока, на который был заключен договор страхования.

Что касается основания возникновения страхового обязательства, то можно отметить следующее. При добровольном страховании им всегда является договор, однако относительно государственных служащих силовых структур данное основание возникновения обязательственных отношений по страхованию является достаточно противоречивым, так как возникает не добровольное, а обязательное страхование. В данном случае одни авторы видят основания возникновения страховых правоотношений, как при добровольной, так и при обязательной форме, именно в договоре, указы-

²¹ Необходимо отметить, что риску подвержен не только страхователь, но и страховщик, так как при наступлении страхового случая он должен заплатить во много раз больше, чем получил, а если наступление страхового случая произойдет у большинства страхователей, то страховщик может разориться. Отсюда рассматриваемое обязательство носит рисковый (алеаторный) характер.

²² См., например: Мейер Д. И. Русское гражданское право. — М., 2000. С. 495.

вая на то, что если порядок и условия проведения страхования и предусмотрены в законе, то все равно конкретные правоотношения возникают только после заключения договора²³. Другие указывают на то, что отношения по обязательному страхованию возникают непосредственно на основании закона, который является юридическим фактом возникновения соответствующих правоотношений²⁴.

На наш взгляд, сторонники второй точки зрения не принимают во внимание то обстоятельство, что закон содержит в себе нормы объективного права, которые являются предпосылкой возникновения различных по своей сути правоотношений (не только отношений по страхованию, но и многих других). Что касается возникновения конкретного правоотношения по поводу обязательного страхования, то установленных в законе порядка и условий обязательного страхования недостаточно: необходимы также конкретные фактические обстоятельства, призванные определить момент возникновения прав и обязанностей у конкретных страховщиков, страхователей, застрахованных лиц. Таким конкретным юридическим

фактом и является договор страхования, заключение которого в силу ст. 927 и 936 ГК РФ является необходимым условием осуществления как добровольного, так и обязательного страхования.

Следует согласиться с мнением авторов, которые указывают на то, что обязательство страхования, возникающее из закона, само по себе не может рассматриваться как особый вид страхования уже потому, что подлинные отношения страхования начинаются именно с заключения договора. Еще более явно указанное различие проявляется в том, что суть страхования как такового составляет юридическая связь между страхователем и страховщиком, в то время как в обязательстве заключить договор страхования, возникшем из закона, страховщик вообще не участвует²⁵.

Данные обстоятельства указывают на то, что возникновение обязательственных отношений в системе государственной службы по поводу осуществления обязательного государственного страхования жизни, здоровья и имущества государственных служащих также возможно только на основании договора. Причем здесь не следует смешивать социальное страхование

²³ См., например: *Емельянов А. С.* Правовые основы обязательного государственного страхования (на примере органов внутренних дел): Дис. ... к. юрид. н. — М., 1998. С. 85–86.

²⁴ См., например: *Логвина Н. В.* Правовое регулирование страхования в РФ: Дис. ... к. юрид. н. — М., 1998. С. 25–28.

²⁵ См.: *Брагинский М. И.* Договор страхования. — М., 2000. С. 131.

с гражданско-правовым обязательным страхованием. Социальное страхование действительно происходит в бездоговорной форме и основывается не на гражданско-правовых началах, а на принципах, присущих праву социального обеспечения с вытекающими отсюда различиями как в предмете и методе правового регулирования, так и в субъектном составе возникающих отношений по страхованию.

В социальном страховании не договором, а законом должны быть четко определены страховщики, страхователи и застрахованные лица (выгодоприобретатели) и все конкретные условия страхования (страховые случаи). Никакой свободной воли субъектов при возникновении подобных отношений не требуется и не допускается, так как при возникновении предписанных законом обстоятельств появляется необходимость обязательного четкого административно-властного исполнения закона указанными в нем субъектами. В социальном страховании законом действительно можно определить страховщика, но лишь в том случае, если он является государственной бюджетной организацией, а не частной, так как до принятия закона частной организации его условия неизвестны, а для того чтобы одобрить его условия, требуется сначала получить согласие частной организации, которое возможно получить только при свободной воле субъектов и на основе гражданско-правового договора.

Социальное страхование, как уже отмечалось, само по себе (только на основании имеющегося закона), без наличия определенных юридических фактов, также возникнуть не может. Так, например, у страхователя (работодателя) по всем существующим видам обязательного социального страхования таким юридическим фактом будет являться момент заключения с нанимателем (работником) трудового договора; у лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой и иных категорий граждан, — это момент уплаты ими или за них страховых взносов и т. п.

Таким образом, можно определить, что в качестве оснований возникновения страховых отношений по социальному страхованию также выступают конкретные юридические факты, будь то заключение трудового договора, уплата страховых взносов, регистрация страхователя и др. Но данные отношения действительно могут осуществляться без заключения гражданско-правового договора.

Что касается гражданско-правовых страховых обязательств по обязательному государственному страхованию, то они могут возникнуть лишь на основании других юридических фактов, а именно: заключения гражданско-правовых договоров. Отсюда, на наш взгляд, неудачной является формулировка п. 2 ст. 969 ГК РФ, из которого следует, что обязательное государственное страхование может осуществляться не только на основании договора, но и без заключе-

ния договора, т. е. непосредственно на основании законов и иных правовых актов о таком страховании указанными в этих актах государственными страховыми или иными государственными организациями (страховщиками).

Даже если предположить, что обязательное государственное страхование будет осуществляться за счет бюджетных средств государственными организациями, которых как страховщиков государство наделило соответствующими функциями и которые находятся в административном подчинении у государства, то нормы закона о таком страховании без наличия определенных фактов не смогут повлечь за собой возникновения гражданско-правового страхового правоотношения. Факты возникновения подобных отношений, которые будут вызывать к действию различные законы, следует признавать фактами, аналогичными социальному страхованию (не гражданско-правовому), тем более, как справедливо замечено некоторыми авторами, чисто государственных страховщиков в настоящее время уже давно

не существует, а само страхование в данном случае будет утрачивать всякий смысл²⁶.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что п. 2 ст. 969 ГК РФ, предписывающий осуществление обязательного государственного страхования жизни, здоровья и имущества государственных служащих, следовало бы изложить в следующей редакции: «Обязательное государственное страхование осуществляется на основании договоров страхования, заключаемых страховщиками и страхователями в порядке и на условиях, установленных законом о таком страховании». Изложение данного пункта в предлагаемой редакции позволит избежать многих споров как теоретического, так и практического характера и позволит провести четкие границы между социальным страхованием и обязательным государственным страхованием²⁷. Тем более что сам законодатель уже давно указывает на то, что обязательное государственное страхование должно осуществляться посредством заключения договора. Так, в п. 4 ст. 6 Закона «О страховании» от 28 марта

²⁶ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. — М., 2003. С. 785.

²⁷ Так, например, если страховщик будет назначен напрямую государством с помощью закона либо уполномоченными на то органами, то все иные частные страховые компании практически выбывают из данной сферы деятельности за счет отсутствия конкуренции с назначенным государством страховщиком, что отрицательно скажется на качестве страховых услуг и развитии всего национального страхового рынка России. Подробно см.: *Иванов В. Л.* Особенности государственного регулирования в условиях развивающейся экономики // *Международное страховое рандеву-99 «Российский страховой рынок и стратегия его развития»*. — М., 2000. С. 112–114.

1998 г. прямо указывается, что «правоотношения между страхователем и страховщиком возникают после заключения договора страхования».

Таким образом, возникновение страховых отношений в системе государственной службы гражданско-правового характера как при добровольном, так и при обязательном страховании возможно лишь после заключения гражданско-правового договора, который составляется в письменной форме

и основывается на свободной воле субъектов, без какого-либо принуждения. Используемая в настоящее время формулировка п. 2 ст. 969 ГК РФ не позволяет четко отграничить обязательства по социальному страхованию и обязательства по обязательному государственному страхованию, что неизбежно ведет к смешению и путанице данных понятий, а значит, и к возникновению проблем в правоприменительной деятельности.

О СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ УСТАНОВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ, ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, СОВМЕСТНОЕ ВЕДЕНИЕ, РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ, ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОЕ ГОСУДАРСТВО

KEY WORDS

LEGAL CONSTITUTIONAL PRINCIPLES, SCOPE OF AUTHORITY OF STATE POWER ORGANS, JOINT COMPETENCE, SEPARATION OF POWERS, DEMOCRATIC DECENTRALIZED STATE

Статья посвящена обоснованию необходимости разработки системы научно обоснованных, законодательно закрепленных принципов установления полномочий органов государственной власти. Особое внимание автор уделяет принципам наделения полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения. Подробно останавливаясь на факторах, отрицательно влияющих на создание стройной системы полномочий, автор в то же время предлагает ряд принципов, на основании которых могла бы быть создана система, способная обеспечивать высокоэффективное функционирование органов государственной власти.

Анализ зарубежного законодательства свидетельствует, что наличие системы конституционно-правовых принципов установления полномочий органов госу-

The article is dedicated to grounding of necessity for development of the scientifically based, legally formalized principles of separation of powers of state power organs. The author paid special attention to the principles of empowerment of state power organs of subjects of Federation in the sphere of joint competence. Considering in detail the factors negatively influencing on creation of empowering system, the author simultaneously suggests a number of principles, on which such a system can be created that would be capable to provide highly efficient functioning of state power organs.

дарственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения является неременным условием функционирования демократических децентрализованных государств, важным фактором сбалансированного распределения компетенции между уровнями государственной власти. Более того, система принципов наделения полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения — одна из важнейших составляющих современной конституционно-правовой системы значительного числа зарубежных стран.

ГЕРАСИМОВ

Вячеслав Михайлович — доктор психологических наук, профессор кафедры акмеологии и психологии профессиональной деятельности Российской академии государственной службы при Президенте РФ (Москва).
E-mail: vmgksu@mail.ru

Что касается России, то подобная практика до сих пор не получила необходимого научно-теоретического обоснование и применение в повседневной жизни.

В течение последних лет в федеральное законодательство Российской Федерации касательно полномочий органов государственной власти вносятся не только научно обоснованные, системные изменения и дополнения, но и фрагментарно-ситуативные, бессистемные. Подобные новшества существенно деформируют содержание конституционно-правовых принципов¹ разграничения полномочий органов государственной власти. В ряде случаев изменения в законодательстве ведут к фактической отмене ряда основных принципов разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

Однако проблема не столько в стохастических изменениях, сколько в отсутствии самой системы научно обоснованных, законодательно закрепленных принципов разграничения полномочий органов государственной власти. Ее отсутствие порождает противоречивость, нестабильность федеративных отношений, является одной из главных причин правовых коллизий, неточностей и

ошибок в компетенционных положениях федеральных законов.

Так, полномочия субъектов Федерации по предметам совместного ведения, установленные в статутном и тематических федеральных законах, зачастую не соответствуют предмету регулирования указанных законов, что приводит к смешению принципов установления собственных и делегированных полномочий субъектов Федерации. При этом сложившаяся практика демонстрирует неэффективность не только процедур предварительного согласования с субъектами Федерации проектов федеральных законов, определяющих компетенцию и полномочия субъектов Федерации в сфере совместного ведения, но и последующего согласования на стадии второго и третьего чтений в Государственной Думе. Законопроекты в редакции указанных чтений в их адрес не направляются. Ко всему прочему отсутствует механизм корректировки федерального законодательства посредством консолидации законодательных предложений законодательных органов субъектов Федерации. Следует также обратить внимание на отсутствие в федеральном законодательстве положений, регламентирующих согласительные процедуры при возникновении споров о компетенции субъектов Федерации в сфере совместного ведения.

¹ Принцип (от лат. *principium* — основа, первоначало) — исходное положение какой-либо теории, учения, неизменная позиция, правило поведения. Правовые принципы — норма, максима, императив, правила, основания, задающие общую установку, из которых надо исходить и которыми надо руководствоваться.

В практике работы Государственной Думы РФ сложилась неправомерная идентификация норм Регламента Госдумы с конституционными положениями. Требования Регламента Государственной Думы к оформлению законодательных предложений субъектов права законодательной инициативы позволяют считать неугодные законопроекты не внесенными.

Следует отметить недостаточную роль Совета Федерации в рассмотрении принятых Государственной Думой федеральных законов по предметам совместного ведения, поскольку предметы совместного ведения не входят в перечень обязательных к рассмотрению верхней палатой вопросов. В случае отклонения Советом Федерации таких федеральных законов вето верхней палаты может быть преодолено квалифицированным большинством Государственной Думы.

Изучение международного опыта определения конституционно-правовых принципов установления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации показывает, что ведущую роль в формировании системы указанных принципов в зарубежных государствах играют органы конституционного правосудия. В России, к сожалению, подобная практика не получила должного развития. Более того, правовая позиция Конституционного Суда РФ по Земельному кодексу предопределила современный характер федерального за-

конодательного процесса, отличающийся формальностью участия субъектов Федерации в предварительном согласовании законопроектов по предметам совместного ведения.

В то же время среди основных принципов установления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, включенных в российскую правовую систему Конституционным Судом РФ, можно назвать принцип разграничения полномочий на основе федерального закона, принцип сохранения за субъектом РФ обязанностей по обеспечению уровня льгот и социальных гарантий для граждан, принцип опережающего регулирования.

Оценивая сложившуюся ситуацию в порядке формирования полномочий органов государственной власти, следует констатировать, что преобладание федеральных интересов и непоследовательность в правовых позициях Конституционного Суда РФ, а также игнорирование отдельных выводов Конституционного Суда РФ со стороны федеральных законодателей, приоритет политической целесообразности над принципом конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания отрицательно сказывается на создании стройной системы полномочий.

Проведенный анализ показывает, что исходным пунктом построения системы принципов установления полномочий органов государственной власти могла бы стать

ст. 38 Статута Международного суда ООН «Общие принципы права, признанные цивилизованными нациями». В данной статье выделены следующие принципы (в том числе из Римского права): «незлоупотребление правом», «никто не может быть судьей в собственном деле», «специальный закон имеет преимущество над общим», «из нарушения права право не рождается», «никто не может передать больше прав, чем он сам имеет», «последующий закон отменяет предыдущие» и др.

Опираясь на отечественный и зарубежный опыт, в качестве основных принципов установления полномочий органов государственной власти в сфере совместного ведения следует назвать:

- законодательное установление полномочий (законодательное закрепление механизма действия, правил и требований);
- основанием для законодательного закрепления полномочий в сфере совместного ведения является взаимность, консенсус Федерации и субъекта Федерации;
- обязательства, возникающие в связи с наделением полномочиями, подлежат оценке с точки зрения их правового, организационного и финансового обеспечения;
- полнота полномочий, необходимых для реализации компетенции;
- обязательность проведения анализа степени и полноты реализации полномочий;
- соблюдение единой процедуры наделения полномочиями для всех субъектов Федерации;
- правоспособность органов государственной власти субъектов Федерации для наделения полномочиями;
- к компетенции субъекта Федерации относятся полномочия, связанные исключительно с данной территорией.

К основным принципам наделения полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения следует также отнести: устойчивость правовой, организационной и финансовой системы при наделении компетенцией; всеобщий обязательный характер наделения полномочиями, доступность для субъектов Федерации реализации своих конституционных гарантий; конституционно-судебная, государственная гарантия соблюдения прав субъектов Федерации и защиты от социально-политических рисков; паритетность участия представителей субъектов процесса установления полномочий в согласительных процедурах; обязательность эффективной реализации полномочий субъектом Федерации; обеспечение надзора и общественного контроля; учет национально-культурных и иных особенностей субъектов Федерации, автономность полномочий каждого конкретного субъекта Федерации.

В системе принципов установления полномочий важное место должно быть отведено использо-

ванию принципов «надлежащего управления». В современной российской правовой системе нашли отражение следующие международные принципы «надлежащего управления»: соблюдение социальной справедливости, эффективность, участие граждан в управлении государством, учет их интересов при принятии решений, принцип верховенства закона и отсутствие дискриминации национальных меньшинств.

Рассматривая соотношение перечисленных принципов с конституционно-правовыми принципами установления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, необходимо отметить, что принципы «надлежащего управления» следует рассматривать как общие по отношению к компетенционной сфере, а сами конституционно-правовые принципы установления полномочий субъектов Федерации являются специфическими принципами в составе понятия надлежащего государственного управления.

В качестве основных правовых принципов установления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения следует назвать: принцип субсидиарности, равноправия субъектов Федерации, совместного с центром нормативно-правового регулирования, самостоятельности в установлении системы органов государственной власти и их полномочий, самостоятельности в решении кадровых вопросов, свободы в выборе спосо-

бов адаптации переданных федеральных полномочий к региональным особенностям, соразмерности, компенсации, свободы выбора дополнительной компетенции, сохранения «ядра» компетенции, разграничения полномочий договорами, передачи полномочий соглашениями и др. Кроме того, специфическими принципами установления собственных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации являются принципы наделения их законодательных (представительных) органов государственной власти налоговой и бюджетной самостоятельностью, а также возложения ответственности на выборный орган, принимающий решения.

Непосредственное применение принципа субсидиарности к установлению полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения означает законодательное закрепление обязательных полномочий за каждым уровнем власти с определением правил сотрудничества между различными уровнями публичной власти при их осуществлении. Принцип субсидиарности не может применяться в отрыве от принципов единства действий в государстве, эффективности, единства применения и солидарности.

Согласно современной трактовке разграничение полномочий по предметам совместного ведения осуществляется федеральными законами. Однако субъект Федерации вправе заключить договор о

44 разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Федерации, утверждаемый специальным федеральным законом, учитывающий его экономические, географические и иные особенности. Такая схема разграничения полномочий в сфере совместного ведения реализуется в отношении Республики Татарстан. Однако изложенную схему разграничения нельзя признать достаточно гибкой и устойчивой.

На наш взгляд, более эффективна другая схема разграничения, при которой тематическими федеральными законами определяются полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, исполнение части которых делегируется исполнительным органам власти субъектов Федерации в рамках единой системы исполнительной власти. Одновременно статутными федеральными законами должны определяться подпредметы совместного ведения (вопросы регионального и местного значения), в отношении которых федеральный законодатель закрепляет правовую и бюджетную автономию за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Все эти вопросы составляют обязательную самостоятельную компетенцию органов публичной власти соответствующих уровней по предметам совместного ведения. Для принятия таких федеральных законов требуется законодательно установленная процедура согласования с

субъектами Федерации положений, затрагивающих вопросы их компетенции.

Перечисленные меры позволят решить наиболее сложную научно-практическую задачу соотношения положений статутного и тематических федеральных законов в сфере полномочий, поскольку предметом регулирования тематических законов должна стать исключительно компетенция Российской Федерации и федеральных органов государственной власти в сфере совместного ведения, а также принципы делегирования исполнения отдельных полномочий исполнительным органам государственной власти субъектов Федерации.

Если исходить из формулы ст. 73 Конституции РФ, гарантирующей субъектам Федерации всю полноту государственной власти вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, то в отношении подразумеваемой в Конституции «остаточной» сферы компетенции субъекты Федерации вправе принимать полноценные законы, что является проявлением полноты государственной власти, а федеральные законы могут иметь в этой части лишь рамочный характер. Сфера полномочий Российской Федерации, наоборот, должна исчерпывающим образом регулироваться федеральными законами.

Таким образом, участие субъектов Федерации в установлении

своих полномочий в сфере совместного ведения должно быть гарантировано правом на судебную защиту их интересов, оптимизацией процедур согласования с субъектами Федерации федеральных законов по предметам совместного ведения, а также созданием условий для консолида-

ции законодательных предложений субъектов Федерации.

В целом система принципов установления полномочий органов государственной власти должна обеспечивать высокоэффективное функционирование органов государственной власти.

46 РОЛЬ РИМСКОГО ДОГОВОРА В ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Римский договор, европейская интеграция, Европейское экономическое сообщество, Европейская конституция

KEY WORDS

ROME TREATY, EUROPEAN INTEGRATION, EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, EUROPEAN CONSTITUTION

В статье рассматривается история создания Европейского экономического сообщества, начиная от заключенного более 50 лет назад Римского договора. Анализируются причины, по которым до сих пор не принята Европейская конституция. Автор подробно описывает историю развития взаимоотношений между Евросоюзом и Россией.

The history of foundation of the European Economic Community is considered in the article, beginning with the Rome Treaty, signed more than 50 years ago. The reasons due to which European constitution has not yet been approved are analyzed. The author describes in detail the history of development of relations between the European Union and the Soviet Union, and later with Russia.

Более 50 лет назад, 25 марта 1957 г., в зале Горациев и Курициев римского дворца Киджи на Капитолийском холме главы 6 государств: Франции, Германии, Италии, Бельгии, Нидерландов и Люксембурга — подписали соглашение, получившее название «Римский договор» (иногда о достигнутых важных договоренностях говорят во множественном числе — «Римские договоры»). Этим договором учреждались Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евroatом), что стало важ-

ным этапом в процессе европейской интеграции.

Однако данный процесс начался несколько раньше. После Второй мировой войны, которая принесла неисчислимы бедствия большинству стран Старого Света, многие европейские лидеры стали искать пути для создания на континенте условий, при которых подобные катастрофы стали бы невозможны. Среди них крепло убеждение, что лучшим способом обеспечения мира, устойчивого развития и процветания в Европе является сотрудничество, кооперация и объединение усилий в важнейших сферах общественной жизнедеятельности, и в первую очередь в экономике. В мае 1950 г. министр иностранных дел Франции Роберт Шуман выступил с идеей объединения угольной и сталелитейной промышленности Франции и ФРГ, которые в послевоенной Европе были ведущими индуст-

КОСОВ

Юрий Васильевич — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой международных отношений Северо-Западной академии государственной службы.
E-mail: kosov@peterlink.ru

стриальными отраслями. Эта концепция была реализована уже через год, когда 6 западноевропейских государств подписали Парижский договор о создании Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), которое просуществовало до 2002 г., утратив свою актуальность в связи с переходом европейских стран к постиндустриальному обществу, где основу экономики составляют высокотехнологичные и наукоемкие производства.

Римский договор 1957 г. позволил сформировать первоначальную систему Европейских сообществ. Их деятельность была ориентирована на создание таможенного союза и преодоление внутренних торговых барьеров между государствами — участниками интеграционного процесса, общую экономическую политику и унификацию жизненных стандартов. В 1967 г. было осуществлено объединение исполнительных органов трех Европейских сообществ. В результате такого слияния была создана базовая структура регионального интеграционного процесса, получившая название Европейское сообщество. Данная структура существует до нашего времени и включает такие основные институты, как Европейская комиссия, Европейский совет, Европарламент и Европейский суд. В 1973 г. произошло первое расширение Европейского сообщества, и этот процесс продолжается до сих пор.

Следующая важная основа европейской интеграции была заложена Маастрихтским договором 1992 г.,

согласно которому все государства, входящие в Европейское сообщество, учредили Европейский Союз (ЕС). Этот договор определил три краеугольных камня европейской интеграции: первый — положительно зарекомендовавшее себя Европейское сообщество, а два других — межправительственные соглашения об общей политике в сферах международных отношений и безопасности, а также в правосудии и внутренних делах. Маастрихтский договор также включает соглашения о единой валюте и политической интеграции.

29 октября 2004 г. государства — члены Евросоюза снова в зале Горацийев и Куриацийев римского дворца Киджи, где когда-то был заключен Римский договор, подписали Европейскую конституцию. Это уникальный документ, составленный одновременно на двадцати языках. Конституция Евросоюза содержит 450 статей, состоит из 60 000 слов и представляет собой 265 страниц, а по своим размерам этот пространственный документ, работа над которым продолжалась 3 года, уступает только конституции штата Калифорния. Однако огромные размеры документа, обусловленные в частности и стремлением учесть предложения всех государств — членов ЕС, не оградили его от проблем в ходе дальнейшего утверждения. Для вступления Европейской конституции в силу ее должны были ратифицировать все государства — члены Евросоюза. Ряд государств ЕС утвердили проект конституции, но в ходе

всенародных референдумов во Франции и Нидерландах он был отвергнут. Это, конечно, не привело к ликвидации Евросоюза, так как в силе остались все предыдущие договоры, подписанные государствами-членами этого интеграционного объединения, в том числе и Римский договор. И все же процесс ратификации был остановлен, а сам проект конституции отправлен на доработку.

Эксперты продолжают обсуждать неудачи в продвижении Европейской конституции. Причин называется много. Среди них, по нашему мнению, наиболее существенными являются следующие. Во-первых, имеющая место в странах, основавших 50 лет назад Европейское экономическое сообщество или присоединившихся к нему еще в прошлом веке (их теперь даже стали называть «Старая Европа»), определенная неудовлетворенность и усталость от процесса расширения. Так, согласно недавним опросам службы изучения общественного мнения «Евробарометр», в государствах «Старой Европы» примерно 47% граждан одобряют процесс расширения ЕС, в отличие от жителей «Новой Европы» (так обозначают страны, вступившие в ЕС уже в XXI в.), среди которых данный процесс поддерживают 61% населения.

Во-вторых, многие страны — основатели Евросоюза сталкиваются с серьезными проблемами в социальной сфере. Их социальные системы были созданы в 1950–1960-е гг. и теперь не выдерживают возросших нагрузок, вызванных как старением населения, так и притоком иммигрантов. Например, по оценкам Института Восточной Европы в Мюнхене, число трудовых мигрантов из стран Центральной и Восточной Европы в Германии в течение 15 лет может возрасти от 1,9 до 3,2 млн чел.¹. Граждане стран «Старой Европы» опасаются, что расширение ЕС будет отвлекать ресурсы от решения внутренних социальных проблем.

В-третьих, иммиграция начинает оказывать серьезное влияние на проблему национальной идентичности. Так, в странах Бенилюкса доля иностранцев в населении составляет для Бельгии — 8,3%, Нидерландов — 19,2%, Люксембурга — 39,0%. Причем Люксембург является лидером в Европейском Союзе по «разбавленности» населения. В нем проживают граждане около 120 национальностей². Во Франции число иммигрантов достигло почти 10% от общей численности населения.

Первое соглашение еще между Советским Союзом и Европейским

¹ Романова Е. В. Германия и расширение ЕС на восток // Современная Европа. 2006. № 2. С. 79.

² Костюченко А. С. Бенилюкс в путях миграции // Современная Европа. 2006. № 4. С. 64–65.

экономическим сообществом было подписано в 1989 г. Оно касалось вопросов торговли и сотрудничества. После изменения геополитической ситуации в Европе Российская Федерация и Европейский Союз подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) 24 июня 1994 г. Церемония подписания состоялась на греческом острове Корфу в то время, когда Греция исполняла обязанности председателя в ЕС. После ратификации всеми заинтересованными сторонами это соглашение вступило в силу 1 декабря 1997 г., а уже в январе 1998 г. в Лондоне состоялось первое заседание Совета сотрудничества ЕС – Россия. Во время празднования 300-летия нашего города в Санкт-Петербурге состоялся саммит Европейского Союза и Российской Федерации. В ходе этой встречи на высшем уровне была выдвинута совместная инициатива РФ и ЕС о создании четырех общих пространств в сферах экономики, внутренней и внешней безопасности, науки, культуры и образования.

Срок действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и Евросоюзом истек 30 ноября 2007 г., так как оно было заключено сроком на десять лет. Осенью прошлого года Германия и некоторые другие страны – члены ЕС выступили с предложением подготовки и заключения нового Соглашения о стратегическом партнерстве и сотрудничестве между Европейским Союзом и Российской Феде-

рацией, которое пришло бы на смену устаревшему СПС. Однако работа над новым соглашением в самом начале столкнулась с достаточно серьезными препятствиями. Специалисты в области международных отношений связывают эти трудности с определенным кризисом, который возник в отношениях нашей страны с крупнейшим европейским интеграционным объединением.

Этот кризис возник не сразу, а вызревал постепенно. В итоге у обеих сторон накопилось немало претензий друг к другу. Лидеры Евросоюза высказывают неудовлетворенность многими сторонами внутренней и внешней политики Российской Федерации. В России вызывают беспокойство некоторые тенденции дальнейшего развития ЕС и происходящих в нем трансформаций. Для начала подготовки нового соглашения между РФ и ЕС, согласно существующим в Евросоюзе правилам, необходимо согласие всех 25 государств-членов, однако консенсус не был достигнут, так как одна страна – Польша – выступила против. Свое согласие польская сторона связала с выполнением Российской Федерацией ряда требований, которые оказались для нашей страны неприемлемыми. Такое поведение польской стороны неоднозначно оценивают и в самом ЕС. Например, такой опытный и искушенный в европейских делах политик, как бывший федеральный канцлер ФРГ Герхард Шредер, связывает данный подход с

«исторической антипатией Польши по отношению к русскому соседу». Недавно посетивший нашу страну премьер-министр Бельгии, страны, где располагаются многие основные институты и органы ЕС, Ги Верхофстадт, в интервью российским средствам массовой информации заявил: «Конечно, мы не рады тому, что Польша наложила вето, и надеемся, что эта проблема вскоре будет решена. Мы должны рассматривать отношения ЕС – Россия со стратегической, амбициозной точки зрения и не забывать о выгодах, которые мы можем из них извлечь. Среди прочего это всеобъемлющая зона свободной торговли, аналогичная той, которую ЕС имеет с Норвегией и Швейцарией»³.

Развитие стратегического сотрудничества между Россией и Евросою-

зом на соответствующей договорной базе отвечает жизненно важным интересам обеих сторон. Так, по данным специалистов в области мировой энергетики, к 2030 г. зависимость ЕС от импорта энергоносителей будет составлять 70%, причем импорт нефти в страны-члены этого объединения может возрасти с 76 до 90%, импорт газа соответственно с 40 до 70%, а угля — с 50 до 70% с лишним. В то же время России принадлежит 26,6% мировых запасов природного газа, от 6,2 до 13% (по разным оценкам) разведанных запасов нефти и около 20% разведанных запасов каменного угля⁴. Однако наша страна стремится развивать перспективные отношения с Евросоюзом не только в энергетической и сырьевой сфере, но и в области высоких технологий.

³ В Россию за алмазами и газом: Интервью с премьер-министром Бельгии Г. Верхофстадтом // Время новостей. 2 марта 2007. С. 5.

⁴ Гончаренко А. В. Мировая энергетика: взгляд на 10 лет вперед // Россия в глобальной политике. 2006. № 6. С. 49.

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ТРАДИЦИОННОГО ГОСУДАРСТВА

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ТРАДИЦИОННОЕ ГОСУДАРСТВО, СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВО, ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВА, СПЕЦИФИКА ВЛАСТВОВАНИЯ, ЧАСТНОЕ ПРАВО, ТИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

KEY WORDS

TRADITIONAL STATE, MODERN STATE, PUBLIC NATURE OF STATE, SPECIFICITY OF POWER, INDIVIDUAL RIGHT, TYPES OF STATEHOOD

В статье анализируются понятия и признаки традиционного государства. Дается обоснованное и предельно общее определение данного термина. Подробно исследуются функции традиционного государства и специфика властвования. Автор проводит развернутый анализ основных сходств и различий между традиционными и современным государствами. В результате анализа делается общий вывод о том, что важнейшей особенностью современного государства является его публично-правовая природа, в то время как государства традиционного типа основаны на частном (имущественном) праве. Общим, как для традиционного, так и для современного государства, по мнению автора, является власть. В статье утверждается, что для более глубокого осмысления качественных различий между традиционными и современными типами государственности следует обратиться к философскому осмыслению самой категории государства.

Рассмотрение традиционного государства уместнее всего будет начать с его определения, причем такое определение наряду с

The concepts and attributes of the traditional state are analyzed in the article. Well grounded and utmost general definition of the term is given. Traditional state functions and specificity of power are investigated in detail. The author provides expand analysis of the main similarities and differences between modern and traditional states. Analysis results in the general conclusion, which states that the main feature of the modern state is its public nature, when the traditional states are founded on the individual (property) right. Common feature for both traditional, and modern states, from the author's point of view, is authority power. It is stated in the article that for the more deep understanding of the quality differences between traditional and modern types of statehood it is necessary to apply to the philosophical understanding of the statehood category itself.

универсальными признаками, присущими любому государству, должно включать в себя также такие признаки, которые характерны только для традиционного государства и выражают его историческую специфику. Между тем при более детальном изучении вопроса становится очевидным, что в научной литературе соответствующим образом дифференцированное определение отсутствует. В теоретико-правовой науке принята (при всех разногласиях, касающихся отдельных признаков) единая дефиниция, в соответствии с которой

РАЗУВАЕВ

Николай Викторович — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и трудового права Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: kgtp@szags.ru

государство есть основанная на публичном праве политическая организация общества, обладающая такими признаками, как территория, верховенство внутри страны и независимость во внешних делах (суверенитет), а также обособленный от всего остального общества аппарат управления. Сходные определения можно встретить также и в зарубежной юридической литературе¹.

К сказанному некоторые авторы предлагают добавлять и иные признаки. Так, ряд ученых, вслед за Ф. Энгельсом, существенным признаком государства предлагают считать *налоги*. Между тем применимость подобного признака к традиционным государствам вызывает весьма и весьма значительные сомнения. В самом деле, если мы обратимся к соответствующему высказыванию Ф. Энгельса, то увидим, что, говоря о налогах, он использует своего рода риторическую фигуру. Налоги, пишет Энгельс, «были совершенно не известны родовому обществу. Но мы теперь их знаем достаточно хорошо»². Из сказанного, однако, совсем понятно, появляются ли налоги с переходом от родового общества к государственно-организованному или же они представ-

ляют собой относительно недавнее «изобретение». Иными словами, даже в марксистской литературе не было единого мнения по вопросу о том, применим ли данный признак ко всем историческим типам государства или лишь к более или менее зрелым. Предпринимались, например, попытки объявить своеобразными формами налога различного рода повинности, а именно: трудовые, военные и т. п. (такие повинности были широко распространены в Древней Месопотамии, а также в большинстве других ранних государств)³. С юридической точки зрения представляется очевидным, что повинности и налоги есть две самостоятельные разновидности публично-правовых обязанностей, да и к тому же далеко не во всех традиционных государствах существовала система повинностей (за исключением воинской). Хорошо известно, что сами основоположники марксизма наряду с понятием налогов использовали также другой термин, а именно рента (или рента-налог)⁴. В «эксплуататорских» обществах, по их мнению, рента является экономическим выражением собственности и неразрывно связана с отношениями господства — подчине-

¹ См.: Fischer Lexicon Recht. — Frankfurt, 1987. S. 13–14.

² Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана. — М., 1989. С. 177.

³ См., например: История Древнего мира. Ранняя древность. — М., 1982. С. 35.

⁴ См., напр.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч.: В 50 т. Изд. 2. Т. 4. С. 170; Т. 25. Ч. 2. С. 264, 346, 356, 357, 362.

ния. Здесь, однако, следует иметь в виду, что, во-первых, по мнению К. Маркса и Ф. Энгельса (вполне, кстати говоря, справедливому), категория ренты все же шире категории налога и, во-вторых, по их же мнению, сами отношения ренты-налога присущи не любой формации, а прежде всего феодальной⁵. Как будет показано далее, налоги — явление, нехарактерное для традиционных государств (или, во всяком случае, характерное далеко не для всех традиционных государств).

Еще один признак предлагает выделять Л. И. Спиридонов. По его мнению, «появление государства есть следствие замены кровнородственных связей обменными (рыночными) и превращения племенных отношений в общественные»⁶. Однако указанная точка зрения (мы не говорим уже о ее соответствии или несоответствии реальному положению вещей) также отнюдь не бесспорна. Так, необходимым условием и предпосылкой рыночных обменных отношений выступает наличие развитой частной собственности и значительно-го слоя собственников. Между тем в некоторые исторические периоды в ряде регионов мира, как показывают историки, частная собственность если не отсутствовала

вовсе, то характеризовалась как относительно слабо развитый социальный институт. Так, в частности, на Древнем Востоке, как полагает Л. С. Васильев, «частная собственность и рынок заняли свое скромное второстепенное и зависимое от власти имущих место в общей системе народного хозяйства. Ни собственность, ни рынок на Востоке никогда не были в полном понимании этого слова свободными»⁷. Таким образом, замечает Л. С. Васильев, «частных собственников как особого социального слоя... на традиционном Востоке *никогда не было*, ибо не было частной собственности как структурообразующего института. Существовали частные собственники как группа имущих, у которых всегда было что взять»⁸. Между тем государство на традиционном Востоке не только появилось (к тому же раньше, чем во всех остальных регионах мира), но и достигло значительного разнообразия своих конкретно-исторических видов и форм. Таким образом, указанный признак явно неприменим к традиционному восточному государству (а если брать шире, то и к традиционному государству вообще).

Итак, можно выделить три признака применительно ко всем

⁵ См. подробнее: История Востока: В 6 т. Т. 2. Восток в Средние века. — М., 2002. С. 610.

⁶ Спиридонов Л. И. Теория государства и права. — М., 2001. С. 24.

⁷ Васильев Л. С. Всеобщая история: В 6 т. Т. 1. Древний Восток и античность. — М., 2007. С. 250.

⁸ Там же. С. 252.

историческим типам государственности — территория, суверенная власть и управленческий аппарат. В данной связи, однако, возникает вопрос: есть ли основания полагать, что указанные признаки действительно присущи традиционному государству? Начнем с территориальной организации. Как известно, территория выступает в качестве неотъемлемого признака современного государства, задавая его географические пределы. Она включает в себя сухопутное, водное и воздушное пространство, а также объекты, приравненные к государственной территории (посольства, консульства и торговые представительства данного государства за рубежом, а также морские, воздушные и некоторые иные объекты). Важнейшей характеристикой территории следует считать то, что она представляет собой единое пространство, на которое *распространяется государственный суверенитет* и где действуют законы данного государства. Соответственно не является государством в современном смысле несuverенное территориальное образование. Территория, кроме того, *нераздельна*, что проявляется в соотношении данной категории с понятием земли как объекта имущественных прав частных лиц. Последняя может принадлежать (и действительно принадлежит) множеству субъектов на праве собственности,

однако в современных условиях это не приводит к дроблению суверенитета между собственниками. Таким образом, территория как публично-правовая категория противопоставляется земле, рассматриваемой в качестве объекта гражданского права, являясь, в отличие от последней, понятием в значительной мере абстрактным и статичным. Указанные категории не могут выделяться одновременно, поскольку они указывают на совершенно разные, отличные друг от друга типы государственности.

Одним из наиболее существенных свойств территориальной организации страны выступает административное деление. Рассуждая логически, всякая территория, как бы мала она ни была, предполагает наличие тех или иных административных единиц, будь то округа, департаменты, штаты и т. п. Следовательно, напрашивается вывод, что административно-территориальное деление возникает одновременно с появлением государства. Однако исторические факты вступают в явное противоречие с подобным умозаключением. Так, например, применительно к античному полису едва ли возможно вести речь о наличии какого-либо административно-территориального устройства. Именно такой точки зрения придерживаются некоторые исследователи, в частности

⁹ См.: Стародубский Б. А. Формы территориально-политического устройства государства с точки зрения историка права // Вопросы территориально-политического устройства государства в развитии политической системы общества: Межвуз. сб. науч. трудов. — Свердловск, 1990. С. 5.

Б. А. Стародубский⁹. Данное утверждение может на первый взгляд показаться весьма спорным. Достаточно вспомнить, что уже в VII–VI вв. до н. э. в рамках некоторых полисов действительно начинают оформляться территориальные единицы, обладающие известным административным статусом (таковы навкратрии, а позднее — филы и демы в Аттике, а также трибы в Риме).

Вместе с тем далеко не для всех полисов можно с достоверностью констатировать наличие подобных единиц. В частности, в Спарте в течение всего времени ее существования как независимого полиса сохранилось традиционное для дорийцев деление по племенам. То же касается и других античных полисов, большинство которых были, по-видимому, организованы не по территориальному, а по племенному признаку. Собственно, даже и там, где по ряду причин сформировалось деление на округа (трибы в Риме), само название последних восходит к слову, обозначающему племя, так что едва ли следует переоценивать степень и глубину тех сдвигов, которые произошли с заменой племенного деления территориальным. Во всяком случае, есть все основания полагать, что современники не проводили четкой грани между племенем и округом, считая указанные категории настолько сходными, что это даже

не получило сколько-нибудь адекватного отображения в языке. Отсюда следует, что *античное полисное государство распространяло свою власть на граждан* (членов гражданской общины), а *не на территорию как таковую*.

Вообще следует согласиться с высказанным еще в XIX в. мнением, согласно которому в античности государство было «приурочено только к гражданам, а не к территории, и так как права гражданина обусловлены его принадлежностью к родовому союзу, то государство связано с существованием этих родов, а не с территорией, которую они населяют»¹⁰. Соответственно и после разложения племенных объединений с характерными для них формами организации сочленов на смену приходит отнюдь не территориальное государство (как это нередко представляется исследователям), а иные, зачастую весьма своеобразные способы (такие, скажем, как военная организация по центуриям в Римской республике). Возможно, именно указанное обстоятельство дало историкам основание сравнивать греческий полис с пиратским кораблем, а римскую общину — с военным лагерем¹¹. При этом не может быть никаких сомнений в том, что как тот, так и другая менее всего мыслятся привязанными к какой-то территории, которая бы составляла основу государственности, ее,

¹⁰ *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. — СПб., 2004. С. 312.

¹¹ *Штаерман Е. М.* Человек и общество в античности // Человек и общество в античном мире / Под ред. Л. П. Маринович. — М., 1998. С. 5.

если угодно, устойчивый субстрат. И если современные теоретики вполне справедливо отмечают, что не существует государства, не имеющего территории¹², а утратив территорию, оно перестает быть таковым¹³, то, согласно античным представлениям, полис неуничтожим, ибо находится там, где в данный момент пребывают его граждане. Таким образом, для античного менталитета было в высшей степени характерно представление о государстве как объединении граждан, не привязанном к определенной территории.

Взгляды античных авторов оказали большое влияние и на западную науку XIX в., в частности на Г. Еллинека, писавшего: «Значение территориального элемента государства в древности не сознавалось... Поэтому разрушенное неприятелем государство продолжает существовать в лице находящихся в изгнании граждан, если их имеется достаточное количество, и тотчас же вновь оживает, как только какие-либо перемены влекут за собой его восстановление»¹⁴. Позднее данный вопрос не раз обсуж-

дался в литературе¹⁵. В частности, было обращено внимание на то небезынтересное обстоятельство, что отряд греческих наемников под командой Ксенофонта во время своего знаменитого анабасиса по Малой Азии в 401 г. до н. э. буквально воспроизводил полисную организацию, а потому может рассматриваться в качестве своеобразного полиса без территории¹⁶. В античной истории встречались и другие случаи миграции полисов и их возрождения на новом месте в ситуации, когда какие-то неблагоприятные условия не позволяли полису занимать прежнюю территорию.

Все сказанное, на наш взгляд, свидетельствует о том, что полис едва ли можно считать некоей жесткой структурой. Скорее он представляет собой «силовое поле», организующее членов гражданской общины в единое социальное, правовое и политическое целое. Вот почему не территория как абстрактное географическое пространство, а народ (*populus, dēmos*), граждане как совокупность собственников земли, равно как и сама эта земля, принадлежавшая на праве

¹² См.: Чиркин В. Е. Современное государство. — М., 2001. С. 86.

¹³ См.: Спиридонов Л. И. // Указ. соч. С. 22.

¹⁴ Еллинек Г. Указ. соч. С. 312.

¹⁵ См.: *Hampf F. Poleis ohne Territorium // Klio. 1939. T. 32. № 1. S. 1; Nussbaum G. The Thousand. A Study in Social Organization and Action in Xenophon's Anabasis. — Leiden, 1967.*

¹⁶ См.: *Маринович Л. П. Греческое наемничество IV в. до н. э. и кризис полиса. — М., 1975. С. 174.* Маринович Л. П., правда, указывает на экстраординарность подобной ситуации, однако принципиально это ничего не меняет, поскольку показательна уже сама возможность такой организации, тем более что и в обычных условиях гражданская община представляла собой не что иное, как военную организацию.

собственности членам общины, имели для полиса конституирующее значение¹⁷. Собственно, для того чтобы уничтожить полис как таковой, необходимо было уничтожить его граждан. Отсюда и столь широкое в древности распространение таких карательных мер, как полное истребление и продажа в рабство населения захваченных городов. Эти меры были приняты как в Греции, так и на Ближнем Востоке. Таким образом, мы видим, что заим�аемая древним государством территория не мыслилась как нечто для него существенное. Но отсюда следует, что о суверенитете применительно к полису также вести речь бессмысленно. А коль скоро это так, то напрашивается и еще один важный для нас вывод, а именно: механизм государства в полисе если и существовал, то был качественно отличен от современного государственного аппарата.

Приведенные выше факты, как нам кажется, касаются не одних только полисных государств античного Средиземноморья, которые при всех особенностях своей организации типологически мало чем отличаются от иных разновидно-

стей традиционной государственности. Следовательно, все ранее сказанное может быть отнесено и к другим видам государств Древнего мира и Средних веков, в частности — к древним (азиатским) деспотиям, для которых также было характерно отсутствие прочной связи между механизмом государства и его территориальной основой (т. е. между субстанциональным и институциональным аспектами государственности). Вследствие этого нередкими были ситуации, когда гибель государства приводила к полной депопуляции занимаемой им территории, сопровождающейся к тому же утратой населением в той или иной мере ранее достигнутых культурных навыков. Одним из наиболее ярких примеров подобного рода считается гибель классической цивилизации американских индейцев майя (типологически соответствовавшей древневосточным цивилизациям Старого Света¹⁸) в середине IX в. н. э., по-видимому, в результате нашествия более примитивных племен. Падение классических государств майя привело, по словам американского историка М. Д. Ко,

¹⁷ Аналогичным образом и средневековое феодальное государство складывалось, по замечанию А. Я. Гуревича, «из людей и земель», т. е. имело принципиально иную субстанциональную основу, чем государство современного типа с его населением и территорией. См.: Гуревич А. Я. Категории средневековой культуры // Гуревич А. Я. Избр. труды: В 4 т. Т. 2. Средневековой мир. — М.; СПб., 1999. С. 76.

¹⁸ См. об этом: Кнорозов Ю. В. «Сообщение о делах в Юкатане» Диэго де Ланда как историко-этнографический источник // Ланда Диэго де. Сообщение о делах в Юкатане. — М.; Л., 1955. С. 37–38; Кнорозов Ю. В. Письменность индейцев майя. — М.; Л., 1963; Гуляев В. И. Типология древних государств: Месопотамия и Мезоамерика // Древние цивилизации Востока: Материалы II советско-американского симпозиума. — Ташкент, 1986. С. 81–85.

к тому, «что только очень немногие из майя продолжали после этого жить на своей исконной территории. Среди разрушенных “городов” бродили лишь разрозненные группы людей, чей образ жизни уже нисколько не напоминал образ жизни цивилизованных людей»¹⁹. Аналогичные последствия повлекла за собой и гибель под ударами дорийцев крито-микенских государств бассейна Эгейского моря в XIII в. до н. э. Как пишет Г. Ф. Полякова, «в тех районах, которые были центрами микенской цивилизации, ... многие населенные пункты оказались покинутыми... некоторые области так никогда и не оправились от постигшей их катастрофы»²⁰. Сходная участь постигла общество и государство хеттов в XII в. до н. э.²¹

Впрочем, в ряде случаев наблюдается и обратный феномен, когда утрата традиционным государством своей территории в результате завоевания не приводила к утрате им качества государственности. Наиболее значительным и ярким примером сказанному может считаться древнееврейское государство. Как известно, древнееврейское государство сформировалось в XIII в. до н. э. и первоначально ничем не отличалось от

других восточных государств того времени. Как и везде на Востоке, сакральным центром Израиля, вокруг которого сосредоточивались социальные, политические и иные структуры общества, был иерусалимский Храм, возведение которого завершилось в XI в. до н. э. С этого момента само государство стало мыслиться существующим постольку, поскольку существовал Храм. Не случайно возрождение независимого Иудейского царства в 142 г. до н. э. сопровождалось восстановлением Храма и, напротив, разрушение последнего римлянами в 70 г. н. э. воспринималось большинством современников как гибель самого государства (которое, напомним, к тому моменту уже более ста лет как утратило свою независимость, войдя в состав Римской республики). Однако, по словам А. Тойнби, «разрушение Храма вместе со всем Иерусалимом... было огромным несчастьем для всего еврейского народа, но в истории иудаизма как религии прекращение храмового ритуала не стало катастрофой. К этому моменту кровь иудаизма текла по другим жилам»²².

То же можно сказать и о евреях как государственно-организованной общности. В то время, ког-

¹⁹ Ко М. Д. Майя. Исчезнувшая цивилизация: легенды и факты. — М., 2001. С. 150.

²⁰ Полякова Г. Ф. От микенских дворцов к полису // Античная Греция. Проблемы развития полиса: В 2 т. Т. 1. Возникновение и развитие полиса. — М., 1983. С. 94; см. также: *Mylonas G.* Mycenae and Mycenaen Age. — Princeton, 1966. P. 219; *Desborough V.* The Last Mycenaean and Their Successors. — Oxford, 1964. P. 222; *Carpenter R.* Discontinuity in Greek Civilisation. — Cambridge, 1966 и др.

²¹ См.: История Востока: В 6 т. Т. 1. Восток в древности. — М., 2002. С. 120.

²² Тойнби А. Цивилизация перед судом истории. — М., 2003. С. 176.

да для любого древневосточного государства разрушение главного культового центра означало полную утрату независимости²³, евреи оказались в состоянии приспособиться к изменившимся условиям, сохранив религиозную, этническую и даже в какой-то мере политическую идентичность в период Рассеяния. Роль Храма для иудеев в это время начинает выполнять синагога, вокруг которой теперь группируется община верующих. Синагога представляет собой своего рода орган самоуправления общины, позволяющий ей осознавать себя своеобразным подобием независимого древнееврейского царства. Следует отметить, что, по мнению ряда исследователей (хотя в литературе встречается и иная точка зрения), последнее уже в Ветхозаветный период было организовано не столько по территориальному, сколько по религиозному принципу²⁴. Точно так же и возникшее во II в. до н. э. государство Хасмонеев официально именовалось «общности иудеев»²⁵, что также указывает на его религиозный, а не территориальный характер.

Разумеется, было бы едва ли оправданно говорить, что еврейские общины — диаспоры, рассеянные по различным частям света, где-либо имели собственную «территорию» в том смысле, в каком этот термин понимается применительно к государству. Тем не менее указанное обстоятельство нисколько не мешало им представлять собой достаточно изолированные, самодостаточные целостности, в повседневной жизни подчиняющиеся собственному, неофициальному праву, нормы которого были изложены в Торе, переосмысленной и приспособленной к изменившемуся историческим условиям, а также в иных источниках (Талмуд, Гемара, религиозные традиции и обычаи)²⁶. Естественно, что неофициальное право внешним образом применялось лишь постольку, поскольку не противоречило официальному праву того государства, на территории которого находилась община. Так, вплоть до XX в. законодательство ряда стран, в частности Российской империи, устанавливало для евреев запрет на приобретение в собственность

²³ См., например: История Древнего Востока. Зарождение древнейших классовых обществ и первые очаги рабовладельческой цивилизации: Ч. I. Месопотамия. — М., 1983. С. 452.

²⁴ См. *Guthrie H. God and History in the Old Testament.* — Greenwich (Conn.), 1960. P. 97–100; *Buchellati G. Cities and National of Ancient Syria.* — Rome, 1967. P. 13; *Renckens H. The Religion of Israel.* — L.; Melbourne, 1967. P. 179; *Malamat A. Das davidische und salomonische Konigreich und seine Beziehungen zu Aegypten und Syrien.* — Wien, 1983. P. 11–17 и др.

²⁵ См.: *Вейнберг И. П.* Рождение истории. Историческая мысль на Ближнем Востоке середины I тысячелетия до н. э. — М., 1993. С. 175.

²⁶ См.: *Марченко М. Н.* Курс сравнительного правоведения. — М., 2002. С. 934.

землю²⁷, и соответственно в данном отношении нормы иудейского права следовали официальному запрету. Но это, скорее, касалось взаимоотношения общины как целого с третьими лицами, тогда как внутри самой общины действовал установленный ею правопорядок, уподоблявший ее (по крайней мере, в глазах собственных членов) утраченному некогда государству.

Учитывая все вышесказанное, можно сделать вывод, что приуроченность к определенной территории вовсе не является отличительной чертой государственной власти, в особенности когда речь идет о государстве традиционного типа. Вот почему многие ученые добавляют к отмеченному выше признаку еще два других, а именно: верховенство (суверенитет) и публичный характер. Однако такое верховенство (суверенитет) государственная власть приобрела, да и то не сразу, лишь в эпоху Нового времени, когда начинает складываться государство современного типа. Иначе обстояло дело в Средние века, особенно в Западной Европе, где ни одно государство не обладало полным и безусловным верховенством на своей территории, но вместе с тем могло одновременно претендовать на верховенство за ее пределами. Подобная ситуация была связана с характерным для средневекового европейского

права партикуляризмом и отношениями вассалитета — сюзеренитета, существовавшими не только внутри государств (между королем и феодалами), но и в межгосударственных отношениях. Яркой иллюстрацией сказанному служит Священная Римская империя. Как известно, германские императоры, выступая в формально-юридическом плане правопреемниками Римской империи и империи Карла Великого, претендовали на верховенство по отношению к другим западноевропейским монархам. В этом смысле все западноевропейские королевства, в том числе и не входившие в состав Священной Римской империи, рассматривались как ее «диоцезы», а их правители — как наместники (викарии), назначавшиеся императором. В то же время на территории самой империи власть последнего была чисто номинальной и осуществлялась лишь постольку, поскольку не ущемляла властных прерогатив крупнейших феодалов (курфюрстов).

Примечательно, что властные прерогативы императоров были обусловлены их имущественными правами. Так, именно императору принадлежало право собственности на «объекты общего пользования, такие как крепости, дороги и реки»²⁸. Именно указанное обстоятельство, а не обладание верховной политической властью, ко-

²⁷ См.: Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. — М., 1995. С. 78–88; Гражданское право: Ч. 1. — М., 2001. С. 97.

²⁸ Кревельд М. ван. Расцвет и упадок государства. — М., 2006. С. 102.

торая, как известно, после смерти Фридриха II становится все более и более призрачной, делало императоров Священной Римской империи верховными сюзеренами германских земель. Напротив, за пределами собственно империи (т. е. на территории Англии, Франции и некоторых других стран), где император правами собственника не располагал, его сюзеренитет зачастую не признавался, как свидетельствуют многочисленные исторические примеры²⁹. Таким образом, в средневековой Западной Европе суверенитет государей (даже если предполагать, что таковой имел место, ибо, как известно, сама категория суверенитета была введена впервые лишь в XVI в. французским юристом Ж. Боденом³⁰) имел весьма эфемерный характер и, что примечательно, базировался на имущественных (собственнических) правах последних.

При этом следует подчеркнуть, что в условиях традиционного общества речь не шла, да и не могла идти, о верховенстве власти государства как такового. Если правитель (германский император, король Англии или Франции и т. п.) претендовал на верховенство за пределами его домениальных владений, то это было его *личное вер-*

ховенство, прекращавшееся в момент его смерти и возобновлявшееся лишь в том случае, если правители соответствующих территорий соглашались принести присягу верности его наследнику (хотя бы такая присяга-оммаж и имела чисто номинальный характер). При этом ничто не препятствовало впоследствии правителю, принесшему оммаж, начать позднее войну со своим формальным сюзереном. Так, в 1328 г. король Англии Эдуард III принес присягу верности от имени своего личного герцогства Гиени французскому королю Филиппу VI, однако уже в 1336 г. он развязал войну за французский престол (причем его присяга как таковая, по-видимому, оставалась в силе).

Еще большей эфемерностью обладало понятие «суверенитета» на традиционном (в частности, средневековом) Востоке. Так, согласно очень верному замечанию Л. Б. Алаева, называть властные prerogatives восточных правителей суверенитетом «можно только сознательно игнорируя данные источников. “Суверенитет” и исторически и цивилизационно имеет весьма различное содержание. Отнюдь не всегда в него входит право на сбор налога, не говоря уже о других... правах... В этих условиях “государственный суверенитет” или

²⁹ См., например: *Ursin J. des. Histoire des Charles VI.* — Paris, 1890. P. 530; *Durchardt H. Imperium und Regna im Zeitalter Ludwigs XVI // Historischer Zeitschrift.* 1981. Bd. 23. № 3. S. 555–581; *Guennee B. States and Rulers in Later Medieval Europe.* — Oxford, 1985. P. 8–9.

³⁰ См.: *Кистяковский Б. А. Сущность государственной власти // Кистяковский Б. А. Философия и социология права.* — СПб., 1998. С. 265–266.

“государственное верховенство над всей территорией государства” и “верховная собственность государства на землю” практически неразличимы»³¹. Таким образом, мы видим, что как минимум в очень многих (если не во всех) традиционных государствах публичная политическая власть и ее верховенство базировалась на имущественных собственнических правах на землю, носителем которых выступал правитель или — если речь идет о республиках — гражданский коллектив. При этом верховенство власти правителя в традиционном государстве имело достаточно своеобразный характер: оно проистекало из того обстоятельства, что государство и домен монарха в территориальном отношении долгое время не совпадали. И если над своим доменом монарх обладал прямыми собственническими правами, что переводило его власть в сугубо частноправовую плоскость, то на всей остальной территории он выступал лишь в качестве верховного собственника — сюзерена. Последнее обстоятельство, как нам представляется, создавало объективные (хотя в конкретно-исторических условиях традиционного правопорядка

и нереализуемые) предпосылки для оформления публично-правового властвования. Таким образом, мы видим, что, по терминологии римского права, власть — *imperium* и власть — *dominium* в значительной степени совпадали.

В данной связи кажется чрезвычайно показательным и тот факт, что в трудах цивилистов (в особенности XIX в.) право собственности трактовалось в тех же терминах, в каких позднее государствоведы станут говорить о публичной власти. Так, по определению К. Ф. Савиньи, вещное право «представляется нам, прежде всего, как принадлежащая отдельному лицу *власть* (*Macht*): область, в которой господствует его воля и притом господствует с *нашего согласия* (выделено нами. — *Н. Р.*). Эту власть мы называем правом данного лица, что равнозначуще с правомочием. Некоторые называют его правом в субъективном смысле»³². Сходными представлениями руководствовался и Б. Виндшайд, писавший: «Право есть представленная правопорядком власть воли и господство воли (*Willensmacht oder Willen-sherrschaft*)»³³. Аналогичные суждения можно встретить у таких видных цивилистов, как О. Гирке, А. Тур и Р. Салейль³⁴. Наконец, и

³¹ История Востока: В 6 т. Т. 2. Восток в Средние века. — М., 2002. С. 619.

³² *Savigny F. K. System des heutigen Roemischen Rechts.* — В., Bd. I. 1840. S. 7.

³³ *Windscheid B. Lehrbuch der Pandekten.* — Berlin, Bd. I. 1909. S. 156.

³⁴ См.: *Gierke O. Deutsche Privatrecht.* — Wien, 1895. Bd. I. S. 253–254; *Thur A. Der Allgemeine Teil des Deutschen Burgerlichen Recht.* — Berlin, Bd. I. 1910. S. 55–56; *Saleilles R. De la personnalite juridique. Histoire et theories.* — Paris, 1910. P. 372–373.

Г. Еллинек также рассматривает всякое субъективное право как «признанную и защищенную правом порядком власть человеческой воли, направленную на какое-либо благо или интерес»³⁵.

Если абстрагироваться от некоторых отдельных различий, то во всех приведенных дефинициях обращает на себя внимание то обстоятельство, что всякое субъективное право (в том числе, разумеется, и право собственности, понимаемое в субъективном смысле) раскрывается через три взаимосвязанных аспекта: а) осуществление господства своей волей, б) наличие общественного признания этого господства и в) опора на правопорядок. Отсюда явствует, что по своей *юридической природе* власть государства представляет собой совокупность принадлежащих ему правомочий, *ничем в принципе не отличающихся* от правомочий, возникающих в гражданско-правовой сфере. Таким образом, власть традиционного государства, подобно власти собственника, реализуется сходным образом в тех же отношениях и имеет по существу, пользуясь современной терминологией, не *публично-правовой, а частноправовой характер*. Объясняется это, на наш взгляд, своеобразием исторических условий, предопределивших социаль-

ное назначение традиционного государства.

В самом деле, для традиционного общества (будь то общество древнее, античное или средневековое) характерно наличие прочных и устойчивых негосударственных структур, в состав которых был интегрирован человек в своей повседневной жизни. В качестве таких структур выступали прежде всего семья (которую, как мы видели, для древних вполне естественно было соотносить с государством), а также сельская община, профессиональные объединения, цеха и корпорации, наконец, церковь. Эти институты, каждый из которых, в свою очередь, выступал в виде коллективного субъекта, обладающего на праве собственности землей и иным имуществом³⁶, призваны были обеспечивать удовлетворение важнейших жизненных потребностей своих членов, что они с достаточным успехом и делали. В такой ситуации социальное назначение традиционного государства имело достаточно узкие, ограниченные пределы. Для правильного понимания функций традиционного государства следует иметь в виду, что оно, прежде всего, являлось верховным собственником земельного фонда, непосредственно распределенного между индивидуальными и коллективными

³⁵ Ellinek G. System der subjektiven offentlichen Rechte. — Berlin, 1905. S. 44.

³⁶ См.: Кошеленко Г. А. Древнегреческий полис // Античная Греция. Проблемы развития полиса: В 2 т. Т. 1. Становление и развитие полиса. — М., 1983. С. 30.

64 субъектами³⁷. В этом своем качестве оно играло роль арбитра при разрешении различного рода споров, возникающих между ними. Но самой важной задачей традиционного государства была защита принадлежащего ему (и его членам) имущества от насильственных посягательств, в том числе и со стороны других государств.

Сказанным объясняется и специфика властвования в традиционном государстве. Она, подобно власти любого иного собственника, имеет сугубо личный характер, исходя от конкретного субъекта (правителя) либо от гражданского коллектива. При этом, как правило, отсутствовали специальные органы, осуществлявшие властные полномочия от имени государства как института. Реализация властных функций была возложена на частных лиц, обязанных суверену личной преданностью и связанных с ним комплексом различного рода имущественных и обязательственных (т. е. опять же частно-правовых) отношений, на основе которых осуществлялось публичное господство.

С наступлением Нового времени сначала в Западной Европе, а затем постепенно и во всем остальном мире наблюдается изменение социальных и духовных условий, положивших конец традиционному типу государственности. Речь,

впрочем, идет даже не столько о самих условиях как таковых, сколько о кардинальных изменениях в человеческой личности, ее раскрепощении, переоценке роли и места человека в мире, выработке новой ментальности и — как следствие — об изменении системы потребностей и интересов. Под влиянием целого ряда обстоятельств происходит эмансипация человека, обособление его от тех социальных структур (семьи, общины, церкви и т. п.), которые ранее определяли его повседневную жизнь, выполняли жизнеобеспечивающую функцию, взамен подчиняя субъекта своей патриархальной власти и авторитету. К тому же сами такого рода структуры со временем приходят в упадок и либо перестают существовать, либо существенно суживают пределы своего влияния на индивида и общество в целом³⁸. Тем самым складываются предпосылки для своего рода *отчуждения социальности*, что приводит к распаду общества на множество самостоятельных субъектов, нередко связанных друг с другом лишь внешним образом. Способом преодоления подобной атомизации становится *гражданское общество*, в котором, по знаменитому утверждению Гегеля, «каждый для себя — цель, все остальное для него ничто. Однако без со-

³⁷ См.: Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность // Венедиктов А. В. Избранные труды по гражданскому праву: В 2 т. Т. 2. — М., 2004. С. 56–57.

³⁸ См. подробнее: Дюркгейм Э. Об общественном разделении труда. — М., 1996. С. 34, 182.

отношения с другими он не может достигнуть своих целей во всем их объеме: эти другие суть поэтому средства для цели особенного»³⁹. Именно гражданское общество, являвшееся социальной основой современного государства, выступает в качестве сферы сосредоточения различного рода частных, прежде всего имущественных, интересов субъектов.

Вместе с тем у членов современного общества возникают и иные потребности, несводимые исключительно к материальным запросам. В числе прочего появляется потребность в безопасном и гигиеничном труде, нормированном отдыхе, в образовании, социальном обеспечении, охране здоровья, безопасной окружающей среде и т. п. Указанные потребности не могут быть самостоятельно удовлетворены ни самим человеком, ни даже гражданским обществом и его институтами (в силу специфичной природы последних). Причем совершенно ясно, что подобные интересы имеют не столько индивидуальное, сколько общесоциальное значение, поскольку их обеспечение является важным фактором стабильности в обществе. Соответственно, в эпоху Нового времени возникает особый *публичный интерес*, более или менее отчетливо противостоящий многообразным частным интересам, по-прежнему сохраняющим имущественный в своей основе характер.

Изменение общественных условий и появление публичного интереса влечет за собой переосмысление социального назначения государства и появление новых, ранее не присущих ему функций, что в свою очередь повлияло на изменение характера публичной власти. Последняя все более начинает отличаться от частноправового (хозяйственного) господства, господства своей волей и в своем интересе. Публичная власть в современном государстве реализуется уже не в интересе самого государства, а в интересах всего общества в целом и каждого из его членов в отдельности. Это обусловлено тем, что основной целью функционирования современного государства является именно удовлетворение публичных нужд. Здесь можно видеть ту основу, на которой происходит легитимация современного государства.

В то же время и воля государства современного типа представляет собой известную фикцию. Связано это с появлением третьего признака современного государства, а именно деперсонифицированного *государственного аппарата*, выполняющего публично-властные функции. В самом деле, когда мы говорили о власти в традиционном государстве, мы видели, что всегда можно установить конкретного субъекта, которому она принадлежит. Именно его воля и является волей самого государства.

³⁹ Гегель Г. В. Ф. Философия права. — М., 1990. С. 228.

Между тем власть современного государства имеет не просто универсальный, распространяющийся на все общество в целом, но и *обезличенный характер*, она исходит не от конкретного лица, а от государства как такового, понимаемого при этом как *организация*.

Подводя итог, мы в состоянии теперь ответить на вопрос о том, какое свойство может быть обнаружено у любых исторических типов государственности, что, собственно, и позволяет говорить не только о качественном своеобразии, но и о внутреннем единстве различных типов и того же явления. Нам представляется, что таким универсальным признаком следует считать *связь с правом порядком*. В самом деле, всякое государство, как традиционное, так и современное, есть *институциональное выражение существующего в обществе правом порядка*. Оно представляет собою не что иное, как *продукт правом порядка*, отражающий наиболее существенные и характерные черты последнего. Думается, не правы ученые, пытающиеся отрицать данное обстоятельство на том, в частности, основании, что «государство господствует в процессе создания и санкционирования права»⁴⁰. Действительно, то, что государство играет ведущую роль в создании права (и к тому же не права как такового, а только закона), в установлении и санкционировании правил поведения, вовсе не означает, будто само оно

в свою очередь не обусловлено правом порядком. Если бы это было не так, нельзя было бы констатировать принципиальных различий между традиционным и современным типами государственности. Однако мы имели возможность при первом приближении убедиться в том, что важнейшей особенностью современного государства является его публично-правовая природа, в то время как государства традиционного типа основаны на частном (имущественном) праве. Указанная черта предопределяет также и все прочие свойства и признаки государства, закономерно вытекающие из особенностей правом порядка, существующего в данном обществе и в данную историческую эпоху.

Сказанное выше касается, в принципе, любого государства. Однако применительно к традиционному государству истинность выдвинутого положения подтверждается не только логически, но и исторически, поскольку именно такого представления о традиционном государстве придерживались его современники — крупнейшие политические мыслители древности, Средних веков и раннего Нового времени. Даже самый беглый взгляд на их сочинения позволяет убедиться в правильности сказанного. Так, по уже приписываемым Платону «Определениям» (созданным, вероятно, кем-то из последователей Платона в рамках его школы), государство представляет собой «общность множества людей, до-

⁴⁰ De Bechillion P. Qu'est d'une regle de droit. — Paris, 1997. P. 96.

статочно сильную для процветания; узаконенное сообщество многих людей»⁴¹. Причем, несмотря на неаутентичность данного фрагмента, есть все основания полагать, что он более или менее адекватно отражает взгляды самого Платона, как то явствует из ряда диалогов последнего («Государство», «Политик», «Законы» и некоторые другие).

Еще более последовательно развивает указанную мысль Аристотель. В своем трактате «Политика» он пишет: «Государство не есть общность местожительства (т. е. территориальный признак Аристотель не считал существенной характеристикой государства! — *Н. Р.*), оно не создается в целях предотвращения взаимных обид или ради удобств обмена... оно появляется лишь тогда, когда образуется общение между семьями и родами ради благой жизни в целях современного и самодовлеющего существования... Государство... есть общение подобных друг другу людей ради достижения возможно лучшей жизни»⁴². Дальнейшее развитие рассматриваемые идеи получают у Цицерона, который дает классическую для своей эпохи трактовку государства⁴³.

По его словам: «Государство есть достояние народа, а народ не любое соединение людей, собранных вместе каким бы то ни было образом, а соединение многих людей, связанных между собой согласием в вопросах права и общностью интересов»⁴⁴.

Во всех приведенных определениях обращает на себя внимание ряд следующих обстоятельств. Во-первых, ни один из приводимых в настоящее время признаков государства не считался древними авторами существенным. Лишь Аристотель, говоря о государстве, делает оговорку, что оно «есть известная организация обитателей государства»⁴⁵. Однако, как явствует из дальнейшего изложения, эта характеристика относится не столько к государству как таковому, сколько к качественному состоянию общества, т. е. тому, что мы в настоящее время обозначаем термином «государственность». Данное обстоятельство, на наш взгляд, подчеркивается последовательно проводимой Стагиритом терминологической дихотомией *πόλις* — *πολιτεία*. Во-вторых, и на это следует обратить особое внимание, при ответе на вопрос «что есть государство»

⁴¹ Платон. Диалоги. — М., 1998. С. 431.

⁴² Аристотель. Политика // Аристотель. Сочинения: В 4 т. Т. 4. — М., 1983. С. 461.

⁴³ Не случайно некоторые специалисты считают Цицерона основоположником юридической концепции государства и одним из предшественников теории правового государства. См.: История политических и правовых учений. Древний мир. — М., 1985. С. 279.

⁴⁴ Цицерон М. Т. О государстве. О законах. О старости. О дружбе. Об обязанностях. Речи. Письма. — М., 1999. С. 64.

⁴⁵ Аристотель. Политика // Там же. С. 444.

для всех рассмотренных авторов определяющее значение имеет *цель, ради которой последнее существует*, т. е., говоря современным языком, *социальное назначение* государства. И, наконец, в-третьих, одним из наиболее существенных признаков во всех вышеприведенных дефинициях выступает *право* как онтологическая (бытийная) основа государства. Все это, как представляется, проливает свет на специфику традиционного государства и позволяет лучше понять отличие последнего от государства современного типа.

Впрочем, говоря о традиционном государстве, мы не можем избежать ряда терминологических трудностей, важнейшим из которых является отсутствие соответствующего понятия в лексиконе человека традиционного общества. Не случайно все термины, используемые в древних языках для обозначения государства (греч. πόλις, лат. *civitas, res publica*) не могут быть адекватно переведены ни на один из современных языков. Что же касается европейских аналогов слову «государство» (фр. *état*, нем. *Staat*, англ. *state*, итал. *lo stato*, исп. *estado*), то они восходят не к *res publica*, а к лат. *status*, исходно означавшему юридическое состояние лица и имевшему частноправовое значение (не случайно в

римских юридических источниках, где употребляется это слово, оно никогда не применялось к коллективным, т. е. «публичным», образованиям, а лишь к частным лицам). Лишь в XIII в., в условиях формирования сословий и сословного представительства, слово *status* начинает приобретать новое значение, а именно «сословие» и одновременно «род занятий», поскольку в иерархичном средневековом обществе за каждым сословием закреплялся только ему присущий род деятельности. При этом, хотя в средневековой латыни *status* и вытесняет семантические аналоги, такие как *ordo* («порядок») и *conditio* («положение») ⁴⁶, это слово в семантическом отношении продолжает связываться с ними в едином синонимическом ряду. Не случайно немецкий проповедник XIII в. Бертольд Регенбургский, предпочитавший использовать слово *ordo*, неизменно придавая ему значение *status*, связывая с такими понятиями, как *officium* (обязанности) и *Amt* (служба, род занятий) ⁴⁷. Основная причина рассмотренных выше лексических сдвигов состоит отнюдь не в укреплении роли государства, как это представляется некоторым авторам, а лишь в усложнении сословной структуры средневекового общества. Так, если в XI–XII вв. насчитывалось всего три *ordines* —

⁴⁶ См.: *Ле Гофф Ж.* Цивилизация средневекового Запада. — Екатеринбург, 2004. С. 318

⁴⁷ См. подробнее: *Гуревич А. Я.* Культура безмолвствующего большинства // *Гуревич А. Я.* Избр. труды: В 4 т. Т. 2. Средневековой мир. — М.; СПб., 1999. С. 400–403.

aratores, bellatores и laudatores, т. е. крестьянство, рыцари и духовенство, то в XIII в. выделяли до двадцати восьми *etats*.

В староевропейских языках слово *etat* также первоначально было полностью тождественно латинскому *status*, но при этом в корне отличалось от *ordines*. Как замечает Ж. Ле Гофф, это слово появляется лишь в начале XIII в., заменяя собой определенные сдвиги не только в социальной структуре общества, но и в мироощущении⁴⁸. Впрочем, значение данного термина этим отнюдь не исчерпывается. Примечательно, что в средневерхненемецком *stat* может означать также земельный участок либо иное имущество. Именно в таком значении *stat* используется в Саксонском зеркале (XIII в.), где оно ставится в один ряд с такими словами, как *gut* и *lant*⁴⁹. Именно к этому последнему значению ближе всего стоит польское слово *państwo*, болгарское — *господарство*, а также русское — *государство*. Иначе говоря, в славянских языках в понятие государства исходно вкладывался смысл частного властвования (может быть, под влиянием византийского *αὐτοκρατία*,

калькированного на старославянский язык, а через него вошедшего в другие славянские языки)⁵⁰. Поэтому нам кажется весьма сомнительной этимология В. А. Четвернина, по утверждению которого «термин “государство” этимологически является родственным слову суд»⁵¹. На самом деле родство этих слов весьма обманчиво, поскольку в действительности *государство* связано со словом *господин* (лат. *dominus*) и восходит к индоевропейской основе *potis*⁵². Заметим, что от этой же основы происходит и лат. *potestas* «отеческая, господская власть», ничего общего не имеющее с судебными полномочиями (каковыми в Риме обладали лишь магистраты, наделенные империем), но зато выражающее идею обладания имуществом в собственности.

Лишь с появлением в европейских языках понятия государства (совпадающим по времени с возникновением государства современного типа) в трудах мыслителей появляются те признаки, которые мы теперь выделяем, говоря о государстве. Так, в частности, Ж. Боден в «Шести книгах о государстве» определяет его через

⁴⁸ Ле Гофф Ж. Цивилизация средневекового Запада. — Екатеринбург, 2004. С. 319–320.

⁴⁹ См.: Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность // Там же. С. 106.

⁵⁰ На тесную связь между византийским (среднегреческим) и древними славянскими языками, особенно в сфере общественно-политической лексики указывает Р. О. Якобсон. См.: Якобсон Р. О. Работы по поэтике. — М., 1987. С. 61.

⁵¹ Проблемы общей теории права и государства. — М., 2001. С. 533.

⁵² Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. — М., 1986. Т. 1. С. 446.

понятие суверенитета⁵³. Вместе с тем имеет смысл заметить, что Боден не рассматривает государство как публично-правовое образование. Не случайно он считает возможным *распоряжение суверенитетом*, причем такое распоряжение в принципе ничем не будет отличаться от распоряжения частным имуществом. По словам Ж. Бодена, «народ или властители государства могут без каких-либо условий отдать суверенную и вечную власть какому-либо лицу, с тем чтобы он по своему усмотрению распоряжался имуществом [государства], лицами и всем государством, а затем передавал все это кому захочет совершенно так же, как собственник может без всяких условий отдать свое имущество единственно лишь по причине своей щедрости, что представляет собой подлинный дар, который не обставлен никакими условиями»⁵⁴. Верховенство власти в качестве одного из наиболее существенных признаков государства выделяли также Г. Гроций, Т. Гоббс, Б. Спиноза, Дж. Локк и И. Кант⁵⁵. Обобщая данную тради-

цию, Г. В. Гегель писал: «В Новое время идея государства отличается той особенностью, что государство есть осуществление свободы не по субъективному произволу, а согласно понятию воли (выделено нами. — Н. Р.)... Несовершенные государства — те, в которых идея государства еще скрыта и где ее особенные определения еще не достигли свободной самостоятельности»⁵⁶. Есть все основания предполагать, что под «несовершенными государствами» немецкий философ имел в виду государства традиционного типа, в которых не проявляют себя признаки, присущие современному государству.

Таким образом, единственным признаком, общим как для традиционного, так и для современного государства, является *власть*. Однако и здесь мы можем констатировать существенные различия, поскольку власть традиционного государства базируется на верховенстве права поземельной собственности, тогда как власть современного государства ни в какой степени не зависит от его имуще-

⁵³ См.: Боден Ж. Шесть книг о государстве // Антология мировой философии: В 4 т. Т. 2. Европейская философия от эпохи Возрождения по эпоху Просвещения. — М., 1970. С. 144.

⁵⁴ Боден Ж. Шесть книг о государстве // Там же. С. 145–146.

⁵⁵ См.: Гроций Г. О праве войны и мира. — М., 1994. С. 127; Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. Т. 2. — М., 1991. С. 133; Спиноза Б. Политический трактат // Спиноза Б. Трактаты. — М., 1998. С. 275; Локк Дж. Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. — М., 1988. С. 338; Кант И. Метафизика нравов // Кант И. Критика практического разума. — СПб., 1995. С. 354.

⁵⁶ Гегель Г. В. Ф. Философия права. — М., 1990. С. 286.

ственных прав на землю. Исходя из всего вышесказанного, мы можем дать следующее определение традиционного государства. Под *традиционным государством* мы понимаем *власть одного лица или группы лиц (коллектива), имеющую имущественно-правовой характер и вытекающую из принадлежащего данному лицу (лицам) права верховной собственности на землю*. Эта власть распространяется на всех субъектов, проживающих на данной земле и являющихся ее вторичными (производными) собственниками. Такое определение государства имеет предельно общий характер и нуждается в дальнейшей конкретизации. Исходя из него, мы должны говорить скорее не столько о государстве традиционного типа, сколько о традиционной *государственности* в самом широком смысле данного понятия. Причем, рассматривая категорию государственности, мы в целом полагаем, что она не синонимична понятию государства. В данном отношении, пожалуй, можно согласиться с мнением В. Е. Чиркина, по словам которого «*государственность* — гораздо более широкое и иное понятие, чем государство. Образования с элементами государственности существовали в про-

шлом в ходе длительного процесса возникновения государства из недр родового общества. Есть и другие явления этого рода (например... военно-политические образования, возникавшие в условиях национально-освободительной борьбы), но наряду с государствами главными системообразующими факторами для создания обобщающего понятия государственности служат государственные образования»⁵⁷.

Таким образом, качественные различия традиционного и современного типов государственности проявляются уже на понятийном уровне, а именно в нетождественности лексических обозначений государства в древних и современных языках, а также в принципиальном различии обозначений соответствующих понятий. Вместе с тем выявление специфики традиционного государства не может сводиться лишь к сопоставлению понятий. Для того чтобы дать развернутую типологическую характеристику государства, необходимо обратиться к его глубинным, сущностным характеристикам, что, помимо всего прочего, предполагает философское осмысление категории государства.

⁵⁷ Чиркин В. Е. Современное государство. — М., 2001. С. 13.

72 НАСКОЛЬКО НУЖЕН СЕГОДНЯ РОССИИ РЕГИОНАЛЬНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ?

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

РЕФЕРЕНДУМ, НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ, ПОЛИТИЧЕСКИЙ ТЕАТР, ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ И РЕФЕРЕНДУМНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

KEY WORDS

REFERENDUM, DIRECT DEMOCRACY, POLITICAL THEATRE, ELECTORAL AND REFERENDUM LEGISLATION

В статье оцениваются плюсы и минусы российской практики проведения референдумов на региональном уровне. Отмечается, что референдум, являясь одной из высших форм непосредственного выражения власти народа, обладает большими возможностями для разрешения противоречий между разными ветвями государственной власти. Вместе с тем автор указывает, что проведение референдумов в России на муниципальном и региональном уровнях связано с преодолением ряда трудностей, связанных с решением организационных вопросов, необходимостью грамотной и юридически выверенной формулировки вопросов референдума, предотвращением превращения референдума в механизм манипулирования общественным мнением, который может быть использован политиками для достижения определенных целей.

Pluses and minuses of Russian practice of conducting public referendum on regional level are assessed in the article. It is noted that referendum, being one of the highest forms of the direct expression of the people's power, obtains great possibilities for the solution of contradictions between different branches of the state power. At the same time the author points out that realization of a referendum in Russia is connected with overcoming of a number of difficulties connected with the solution of organizational tasks, with the necessity of competent and juridically verified formulation of referendum questions, and with prevention of transformation of a referendum into a mechanism of manipulation with public opinion, which can be used by politicians for their own aims.

Несомненно, что референдум как институт непосредственной демократии и одна из форм высшего непосредственного выражения власти народа обладает большими возможностями для разрешения противоречий между разными ветвями государственной власти. В настоящее время в России проведение референдумов сопряжено с серьезными проблемами. Чаше референдумы проводятся на муниципальном уровне, несколько реже — на региональном, а на уровне федерации последний референдум проходил в 1993 г.

Сегодня общество привыкло к референдуму, но скорее как к «поли-

ОВЧИННИКОВ

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

E-mail: gospravo@szags.ru

СОКОЛОВ

Евгений Петрович — специалист отдела по сопровождению бизнеса ОАО «МДМ-банк» Северо-Западный банк (Санкт-Петербург).

E-mail: evgeney9268@yahoo.com

тическому театру», где оно чаще является зрителем. Некоторая революционность референдума, как, впрочем, и выборов, их непредсказуемость, искренность непрофессиональных актеров, участие масс в самом действии — все это ушло в прошлое. В настоящее время имеют место профессионализм, коммерциализация, качественные технические эффекты. Референдум из народного театра превратился в академический. Не на всех уровнях, но он стал непреходящим атрибутом политической жизни.

По поводу самого референдума, особенно референдума субъекта Российской Федерации, регулярности его проведения и привыкания к нему общества, не должно быть ни неуместных восторгов, ни особого пессимизма. Любой референдум — даже формальный, приспособленный старой номенклатурной системой к своим нуждам, с манипуляцией общественным мнением и фальсификацией результатов — лучше, чем его отсутствие или фактическая невозможность проведения (достаточно обратиться к новому Федеральному конституционному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» со всеми изменениями). Ибо это — «элемент публичной политики,

привыкание общества к демократическим процедурам и активизация общественного развития, какая-никакая обратная связь между обществом и правящим классом, стимул к консолидации, пусть элитной, а не общественной, наконец, это ритм в политическом развитии, возможность подведения каких-то итогов и формулирования задач на будущее»¹.

Реально институт референдума в России на всех уровнях (федеральном, региональном, местном) пока еще очень молод, что отражается в том числе и на практике законодательного закрепления. Вместе с тем предпосылки для его развития в России имеются.

Анализ правовых исследований позволяет сделать выводы об общих тенденциях, наметившихся в развитии избирательного и референдумного законодательства². Так, благодаря настойчивым требованиям федерального референдумного законодательства, законодательство о референдуме субъекта Российской Федерации в отдельно взятых субъектах Российской Федерации существенно окрепло, приобрело более четкие, стремящиеся к унификации черты и отличается от федерального преимущественно деталями процедурного и технического характера, хотя

¹ Россия в избирательном цикле 1999–2000 годов / Под ред. М. Макфола, К. Петрова, А. Рябова / Московский центр Карнеги. — М.: Гендальф, 2000. С. 6–7.

² Об избирательном законодательстве см., например: *Алехина И. С.* Правовые избирательные стандарты Российской Федерации и их реализация в субъектах Российской Федерации (на примере Северо-Западного федерального округа): Автореф. дис. ... к. юрид. н.: 12.00.02. — СПб.: ПОЛЭКС, 2005.

74 определенные пробелы тоже, конечно, присутствуют. Кроме того, заметной тенденцией развития референдумного законодательства регионов является его кодификация (наряду с кодификацией избирательного законодательства).

В настоящее время понятие и сущность референдума имеют различные трактовки. Так, Б. А. Страшун пишет, что «референдум, будучи институтом непосредственной демократии, может быть использован как противовес представительной демократии»³. Подобное умозаключение, на наш взгляд, является не совсем обоснованным. Нельзя согласиться и с мыслью Р. Б. Круглова о преимуществе референдума как народного непосредственного волеизъявления перед парламентским способом решения всех общественных и государственных проблем⁴. Все-таки охлократия, в лучшем ее смысле, приводит к хаосу и не вполне корректным решениям⁵. Но дополнять законодателя по ряду непро-

стых вопросов правового толка необходимо с помощью референдума, для чего, правда, должны быть созданы определенные условия, в том числе политические, которые пока отсутствуют в России. Грамотно разработанный для рядового участника референдума вопрос при его разумности дает достойный, справедливый ответ. Выступая в качестве фактора, влияющего на разрешение некоторых правовых противоречий в законодательстве Российской Федерации, референдум как институт народной власти приобретает значение своеобразного балансира между ветвями власти, с чем согласны и некоторые ученые⁶.

«Глубокие функциональные преобразования политической системы России на рубеже тысячелетий приводят к тому, что идеи общечеловеческих ценностей, приоритета прав и свобод человека и гражданина, верховенства права и гражданского общества становятся определяющими при формирова-

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 2 т. Т. 1. — М.: БЕК, 1996. С. 387.

⁴ Круглов Р. Б. Референдум как высшая форма непосредственной демократии: Автореф. дис. ... к. юрид. н.: 12.00.01 / РАГС. — М.: ПМБ, 1998. С. 11.

⁵ В этой связи можно вспомнить многолетний опыт проведения референдумов в Швейцарии. Главная особенность швейцарской системы в том, что любой гражданин, даже не будучи депутатом или государственным служащим, имеет возможность организовать референдум: оспорить принятый парламентом закон или выставить на всенародное голосование свою инициативу. Чтобы провести в Швейцарии федеральный референдум по парламентскому законопроекту, нужно в течение 100 дней собрать 50 000 подписей. Собрав за 18 месяцев 100 000 подписей, можно попробовать внести изменения в Конституцию страны.

⁶ См., например: Шапсугов Д. Ю. Народовластие: опыт политико-правового исследования: Автореф. дис. ... д. юрид. н.: 12.00.20 / Академия общественных наук. — М.: ПМБ, 1991. С. 32.

нии тех или иных институтов российского государства. На современном этапе развитие российской государственности неразрывно связано с формированием элементов правового государства, и одной из основных проблем, подлежащих разрешению, является сегодня вопрос адекватной реализации непосредственного народовластия в форме референдума»⁷. В рамках настоящего исследования цитируемое положение может быть отнесено на счет референдума на уровне субъекта Российской Федерации. Быть ли ему далее? Нужен ли он гражданам?

Совершенно резонным аргументом «за» выступает замечание В. В. Шабуня: «Хотя единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный народ, который осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления, реализация этого фундаментального конституционного положения позволяет обеспечить четкое разграничение полномочий властей, должную политическую, правовую и общую культуру народа, фактическое осуществление референдума субъекта Российской Федерации»⁸. Реально реализация на практике таких подходов представляет собой сложную про-

блему, поскольку каждая из их составляющих основывается на стабильной структуризации политических процессов различных социальных групп, объединений, высокой политической культуре государственного аппарата, развитой экономике, прочном правопорядке и, наконец, вере населения в справедливость и обоснованность референдума.

Довольно часто появляются и аргументы «против», поэтому вопрос о целесообразности использования референдумов остается спорным. «Обращение к помощи референдума в решении или легитимизации решения политически спорных проблем или проблем, по которым не достигается компромисса элит, основано на популистской или партиципаторной концепции демократии. Согласно этой концепции, обращение к народу, как к последней инстанции, имеет силу высшей легитимации, и масса представляется способной и заинтересованной сделать выбор по ключевым политическим вопросам. Иные концепции демократии меньше доверяют механизму референдума, причем по самым разнообразным соображениям. Считается, например, что масса менее всего способна на выработку трудных политических суждений, поставленные вопросы

⁷ Зиновьев А. В., Поляшова И. С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. — СПб.: Юридический Центр Пресс, 2003. С. 6.

⁸ Шабуня В. В. Конституционно-правовые основы обеспечения реализации избирательных прав гражданами Российской Федерации: Автореф. дис. ... к. юрид. н.: 12.00.02. — СПб.: КОПИ-Р, 2004. С. 23.

могут восприниматься как слишком сложные, чтобы ответить на них в форме простых “да — нет”, или референдум вообще расценивается как механизм манипулирования общественным мнением, используемый политиками для достижения определенных целей. Подобная критика референдума опирается на понятия “представительной демократии”, которые предписывают для выборных должностных лиц и политического процесса в целом требование большей компетенции, чем в случае прямого народного голосования по политическим решениям, выражающего разнообразие и нюансы интересов в обществе»⁹.

С такой позицией можно согласиться применительно к федеральному референдуму в России, но никак не к региональному или местному. В свете некоторого сворачивания института выборов на уровне субъекта Российской Федерации и в связи с введением процедуры назначения глав субъектов Российской Федерации¹⁰ (такая же участь, скорее всего, ожидает и представительные органы власти субъектов Российской Федерации) референдум остается практически единственным инструментом народовластия в регионах.

При всей очевидности сложившейся ситуации необходимо учитывать еще один факт: региональный референдум в России — весьма «дорогое удовольствие». Действительно, в Европе референдум на уровне административно-территориальных единиц государств проводится куда чаще, чем в Российской Федерации, но каковы размеры этих территориальных единиц? Кантональные референдумы в Швейцарии, положим, не так сложно организовать, и они затрагивают не слишком значительные массы людей, но в России площадь одного только Красноярского края превышает площадь всей Швейцарии в несколько раз! Таким образом, одним из основных вопросов становится вопрос о стоимости регионального референдума в России. Значительные финансовые затраты в некоторой степени объясняют крайне редкое применение референдумов на региональном уровне. Этот же факт обуславливает необходимость их проведения только по самым важным вопросам народонаселения субъекта Российской Федерации, серьезно проработанным и потенциально обеспеченным возможностью точной реализации.

⁹ Барделебен Де Дж., Паметт Дж. Х. Отношения россиян к референдумам // СОЦИС. 1995. № 10. С. 12.

¹⁰ Подобный подход к организации работы главы субъекта Федерации имеет и плюсы, и минусы. Какие-либо однозначные выводы по этому вопросу представляются преждевременными, так как сама процедура назначения губернаторов начала свой отсчет не столь давно (с 2004 г.).

Стоит отметить, что сводные данные статистики о проведенных в демократической России региональных референдумах за 1993–2006 гг., к сожалению, отсутствуют (в отличие, например, от статистических данных о выборах¹¹), что существенно затрудняет анализ проблемы. Единственным источником, где можно почерпнуть статистическую информацию о некоторых прошедших в рассматриваемый период референдумах регионов, является целевой сборник о выборах¹². Причем в развернутом виде информация о прове-

денных региональных референдумах стала размещаться в указанном сборнике только с 2005 г.¹³ Что касается данных о состоявшихся референдумах за 2007 г., то ЦИК РФ предлагает уже более емкую информацию¹⁴.

Основываясь на общедоступных материалах официального сайта ЦИК РФ, материалах периодических изданий, актах избирательных комиссий (на время референдума субъекта Российской Федерации — комиссий референдума), касающихся прошедших региональных референдумов, имеющихся

-
- ¹¹ Итогом плодотворного взаимодействия ЦИК РФ, Федерального центра информатизации при ЦИК России и московской группы «Меркатор» (Mercator), специализирующейся на презентациях идей, продуктов, бизнеса и информации, стали базы данных, сформированные на CD-диске: «Выборы 1993–2003. Электоральная статистика» и Мультимедийный CD «Электоральная статистика 2003–2004», которые содержат исчерпывающую информацию по федеральным и региональным выборам, проходившим в Российской Федерации с декабря 1993 г. по июль 2003 г. и с декабря 2003 г. по март 2004 г., а также историческую и справочную информацию по избирательной системе Российской Федерации. Подробнее см.: <http://www.mercator.ru/works/index.php?workID=129&pageID=63>; <http://www.mercator.ru/works/index.php?workID=235>.
- ¹² Выборы в Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. — М.: Весь Мир, 2004.
- ¹³ Официальный ответ члена ЦИК РФ В. П. Волкова от 01.10.2007 № 07-13/3831 на запрос о статистике по региональным референдумам в России за 1993–2006 гг.
- ¹⁴ См., например, итоги прошедшего 11 марта 2007 г. референдума об объединении Агино-Бурятского АО и Читинской области в Забайкальский край с подробными данными о количестве поданных голосов за/против вопроса референдума по целевым регионам, на территории конкретного участка референдума, число граждан по каждому участку референдума, включенных в списки участников референдума субъекта Российской Федерации, и т. д. (Для референдума Читинской области по вопросу объединения Читинской области с Агинским Бурятским автономным округом в новый субъект Российской Федерации — Забайкальский край: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&vrn=2752000139169®ion=75&prver=0&pronetvd=null>; для референдума Агинского Бурятского автономного округа по вопросу объединения Агинского Бурятского автономного округа и Читинской области в новый субъект Российской Федерации — Забайкальский край: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&vrn=280200084317®ion=80&prver=0&pronetvd=null>.)

статистических данных по референдумам субъектов Российской Федерации с момента принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. до настоящего времени, можно сделать следующие выводы:

- из 89 субъектов Российской Федерации¹⁵ инициатива проведения регионального референдума хотя бы один раз выдвигалась более чем в 36 субъектах Российской Федерации;
- успешно выдвинутая инициатива нашла свое отражение в прошедшем региональном референдуме, но результаты признаны недействительными, а референдум — несостоявшимся более чем в 2 субъектах Российской Федерации;
- успешно выдвинутая инициатива нашла свое отражение в состоявшемся региональном референдуме с действительными результатами более чем в 23 субъектах Российской Федерации, которых, кстати, в результате объединительных референдумных кампаний с 2003 г. уже стало 83.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что количество состоявшихся региональных референ-

думов и выдвигавшихся инициатив их проведения за прошедшие с момента принятия Конституции Российской Федерации годы нельзя назвать существенным, достаточным для признания регионального референдума действенным инструментом народовластия. Народ осуществляет свою власть крайне редко. Каковы же причины сложившейся ситуации? Какие составляющие, кроме финансовой, влияют на частоту проведения региональных референдумов?

На наш взгляд, вопросы применения инструментов народовластия во многом определяются традицией решения всех вопросов централизованной властью. Даже местное самоуправление, будучи закрепленным в Конституции Российской Федерации, сегодня функционально и полезно едва ли на том же уровне, что и в соседних европейских странах.

Другое объяснение заключается в особенностях территориальной организации России. Как было упомянуто выше, многие субъекты Российской Федерации имеют несравнимо обширные территории, нередко превышающие в несколько раз по площади страны соседней Европы, а плотность на-

¹⁵ Количество субъектов Российской Федерации, закрепленное Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., на момент проведения первого в России объединительного референдума Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край, состоявшегося 1 декабря 2005 г. (подробнее см.: Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ. Ст. 4 // Собрание Законодательства РФ. 2004. № 13. Ст. 1110; 2005. № 27. Ст. 2706; 2006. № 16. Ст. 1644).

селения и уровень урбанизации в них существенно ниже. В этой связи возникают трудности в продвижении инициативы регионального референдума и сборе подписей в его поддержку.

Кроме того, не по всем вопросам региональный референдум проводится в обязательном порядке. Скажем, если не получают статус обязательных вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при размещении, проектировании и строительстве объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки и охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности от радиационного воздействия при размещении, проектировании и строительстве ядерных установок, в том числе атомных станций, на региональном уровне, экологический референдум организовать будет крайне сложно. В этом случае можно говорить об игнорировании социальных проблем. Иллюстрацией к вышесказанному может быть ситуация, когда, например, компания собирается разместить экологически неблагоприятное предприятие по переработке нефти и производству пластмасс в черте некоего города. Жители данного города, естественно, будут против

этого, но для остальных жителей региона, от которых это предприятие весьма далеко, нередко за сотни километров, эта проблема уже не будет так актуальна, и они либо нейтрально отнесутся к вопросу референдума, либо вообще не будут в нем участвовать. Однако оценка легитимности референдума будет проводиться, исходя из общего количества жителей региона. В результате такого референдума либо число высказавшихся «против» будет невелико, либо вообще процент явки окажется недостаточным. В итоге идея экологического референдума в регионе легко сводится к нулю.

Не менее важным является и общественное мнение относительно референдума, мало изменившееся за последние годы. Опрос представителей региональных властных, интеллектуальных и медиа-элит свидетельствует о том, что они принимают участие в референдуме и считают его хорошим способом разрешения важнейших вопросов, но уверены, что власть игнорирует решения, принятые путем всеобщего голосования¹⁶.

Еще один фактор, который может повлиять на количество проводимых региональных референдумов, — это, безусловно, инициатива органов государственной власти. Так, объединительные референдумы в регионах сегодня могут быть инициированы высшими

¹⁶ См., например, материалы базы данных Фонда «Общественное мнение» от 19 июля 2001 г.: Референдумы: за и против. Опрос экспертов // База данных Фонда «Общественное мнение» [Доступ: http://www.bd.fom.ru/report/map/az/P/1998_3684/d012628].

должностными лицами заинтересованных субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти). Однако будучи назначенными с согласия Президента Российской Федерации, они становятся слишком зависимыми от Центра. С такой мыслью соглашались и сами «власть предержащие». Например, отвечая на вопрос: «Почему в России референдумы не идут?», Виктор Похмелкин, лидер Движения автомобилистов, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, констатирует: «Идут, когда выгодны власти — например, региональный референдум по Пермскому краю. Власть сама выступила с инициативой, поскольку Кремль проводит политику по укрупнению регионов и усилению вертикали власти»¹⁷.

В довершение мысли стоит отметить, что региональные рефе-

рендумы все же проходят и они нужны. Далекое не все их решения наталкиваются на противодействие властей, ведь даже для властей (тем более следующих по демократическому пути развития России) референдум субъекта Российской Федерации подчеркивает причастность народа региона к власти. Референдум субъекта Российской Федерации способствует тому, что представители законодательной и исполнительной власти становятся более ответственными перед своими гражданами за принимаемые решения, а граждане — более ответственными за развитие своего региона и свою судьбу. Демократическое государство по самой своей сути предполагает последовательное воплощение народом конституционных принципов суверенитета: народовластия, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в том числе и права на участие в референдуме.

¹⁷ См.: Почему в России референдумы не идут? // Коммерсантъ. 2004. № 89.

КРИТЕРИИ И СТАТУС МАЛОГО ИННОВАЦИОННОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО, ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ, МАЛЫЙ ИННОВАЦИОННЫЙ БИЗНЕС, МАЛОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ, КАПИТАЛ-СОБСТВЕННОСТЬ, КАПИТАЛ-ФУНКЦИЯ

KEY WORDS

BUSINESS, INNOVATIVE ECONOMIC DEVELOPMENT, SMALL INNOVATIVE BUSINESS, SMALL ENTERPRISE, CAPITAL-PROPERTY, CAPITAL-FUNCTION

Статья посвящена вопросам развития малого инновационного бизнеса (МИБ) в России. Отмечая важную роль МИБ в развитии современной мировой экономики, авторы констатируют его малозаметность в России. Повышение роли малых инновационных предприятий, увеличение их количества связано, по мнению авторов, с правильным определением критериев и статуса малого инновационного предпринимательства. Авторы рассматривают ряд подходов к определению качественного и количественного критериев, а также статуса малого инновационного предпринимательства (МИП). Отмечают наиболее рациональные из них, которые позволяют выделить малое предпринимательство, и соответственно МИП, как определенное экономическое явление в рамках всего предпринимательского сектора, а также обеспечить полноценную государственную поддержку.

СИКАЦКИЙ

Виктор Анатольевич — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Северо-Западной академии государственной службы.
E-mail: ekteor@szags.ru

ЖУРАВЛЕВА

Наталья Юрьевна — кандидат экономических наук, ассистент кафедры экономической теории и экономической политики Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург).
E-mail: ekteor@szags.ru

The article is dedicated to the issues of development of small innovative business (SIB) in Russia. Pointing out the important role of SIB in the development of modern world economy the author finds it to be of small noticeability in Russia. Increase of the role and the number of small innovative enterprises is connected, in the author's opinion, with the correct definition of the criteria and status of small innovative business. Author considers a number of approaches to the definition of qualitative and quantitative criteria, and also to the status of small innovative business and points out the most rational of them. It allows him to define small business and consequently SIB as the economical phenomenon in the frame of the global business sector and also to provide small business enterprises with full state support.

Инновационное развитие экономики сегодня во многом зависит от развития предпринимательства, важнейшей составной частью которого является малый инновационный бизнес (МИБ). Малый инновационный бизнес становится все более динамичным сектором современной экономики, способным оперативно реагировать на потребности рынка наукоемкой и высокотехнологичной продукции, мобильно перестраивать свое производство, эффективно осваивать создание на основе новых знаний конкурентоспособных товаров и услуг.

МИБ при определенных обстоятельствах способен редуцировать не только эволюционные инновации (улучшающие и микроинновации), но и радикальные, базисные. Малый инновационный бизнес сегодня, прежде всего в развитых странах, находится в авангарде научно-технического прогресса — это генная инженерия, электроника, программное обеспечение, биотехнологии, нанотехнологии и другие критические технологии, составляющие приоритеты современного инновационного развития. Имея в виду прежде всего эту способность малого инновационного предпринимательства, А. В. Виленский называет его «своего рода “золотым легионом” постиндустриального общества»¹.

К сожалению, малый инновационный бизнес в России представлен пока еще весьма незначительно. Малоаметность инновационной составляющей малого бизнеса на макроуровне проявляется, в частности, в том, что доля МИБ в валовом внутреннем продукте в настоящее время составляет не более 1%². Несомненно, что роль малого инновационного бизнеса в переходе страны на инновационный тип экономического роста должна быть существенно выше.

Повышение активности малых инновационных предприятий, увеличение их количества зависит от многих факторов. Среди них немаловажным является определение критериев и статуса малого инновационного предпринимательства (МИП). При решении этих вопросов в методологическом аспекте следует исходить из того, что МИБ является составной частью малого предпринимательства и потому характеризуется рядом черт, присущих последнему. В то же время МИБ как относительно самостоятельное экономическое явление имеет свои особенности, связанные с такими специальными категориями, как инновация и инновационный процесс.

Разумеется, в первую очередь должны быть определены качественные критерии МИП. Конкретные же показатели должны служить для количественного выражения качественно определенных признаков.

В экономической литературе вопрос о критериях МИП является дискуссионным. В законодательстве также нет четкого определения малого предпринимательства, в том числе и инновационного. Сегодня в РФ в законодательном плане³ за основу отнесения предприятий к малым независимо от форм собственности принят по сути один крите-

¹ Россия в глобализирующемся мире. — М.: Наука, 2004. С. 624–625.

² Виленский А. В. Макроэкономические институциональные ограничения развития российского малого предпринимательства. — М.: Наука, 2007. С. 62–63.

³ Постановление Совмина СССР «О мерах по созданию и развитию малых предприятий» от 8 августа 1990 г. № 790 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1990. № 12; Постановление Совмина РСФСР «О мерах

рий — численность работающих. Конкретно в РФ к малым предприятиям относят организации, средняя численность работников которых не превышает предельных уровней: например, в промышленности, строительстве и транспортной сфере — 100 человек; в сельском хозяйстве — 60 человек; в розничной торговле и бытовом обслуживании населения — 30 человек и т. д. Что же касается научно-технической сферы, то здесь норматив определен в количестве 60 человек. При этом к числу субъектов малого предпринимательства относят только коммерческие организации.

Наличие одного критерия — среднесписочной численности работников — является, на наш взгляд, явно недостаточным для отнесения коммерческих предприятий к малому бизнесу, в том числе и инновационному. В экономической литературе предлагаются и другие критерии. Например, по мнению И. П. Бойко и М. Мессенгиссера⁴, предприятие является малым, если его предприниматель-собственник теоретически может одновременно выступать в роли единоличного управляющего. Единоличного в том смысле, что он несет единоличную ответственность за последствия всех принятых управленческих решений. Это жестко связывает судьбу предпринимателя с принимаемыми им же самим ре-

шениями, ставит его будущее как предпринимателя в жесткую зависимость от его способностей как управляющего.

Такой подход представляется нам довольно рациональным. Он позволяет в качественном отношении выделить малое предпринимательство, и соответственно МИП, как определенное экономическое явление в рамках всего предпринимательского сектора. Соединение капитала-собственности и капитала-функции, прав владения и распоряжения в одном лице — это, действительно, важный сущностный признак МИП.

Но кроме качественного критерия, даже очень важного, нужны все же точные количественные показатели. Они необходимы прежде всего в тех случаях, когда малое предпринимательство рассматривается как объект статистического учета и налогообложения, а также как объект государственного воздействия, в частности для решения практических задач, связанных с предоставлением малым предприятиям различных преференций, налоговых льгот, решением вопроса об их поддержке и т. п.

В этом плане представляет интерес используемый в современном менеджменте показатель нормы управляемости, под которым понимается число подчиненных, которыми непосредственно

по поддержке и развитию малых предприятий в РСФСР» от 18 июля 1991 г. № 406 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ Бойко И. П., Мессенгиссер М. Российские малые предприятия: История, тенденции, перспективы. — М.: Наука, 2005. С. 46.

и эффективно может руководить менеджер. При одноуровневой системе управления (собственник-предприниматель-менеджер в одном лице), как свидетельствуют западные исследования⁵, норма управляемости составляет примерно 40–60 человек. Под эту норму управляемости попадают стандарты малого инновационного предпринимательства в РФ, если иметь в виду показатель среднесписочной численности работников.

На наш взгляд, сегодня в России в качестве еще одного критерия МИП вполне возможно использовать показатель величины основного капитала с учетом отраслевой капиталоемкости, свидетельствующий об уровне концентрации производства, или более объемный показатель, который применяется в западных странах — балансовую стоимость активов. Эти показатели поддаются расчету и характеризуют воспроизводственные и научно-технические возможности малого инновационного бизнеса.

Отмеченные показатели действуют одновременно как в отношении малого предпринимательства вообще, так и его составной части — малого инновационного

предпринимательства. Но для МИП необходимы и специфические критерии, отражающие его сущность и особенности.

По поводу специфических критериев МИП в экономической литературе существуют разные подходы. Одни авторы⁶ в качестве такого критерия называют уровень инновационной активности, который можно измерить удельным весом новой продукции в общем ее объеме. Организаторы проекта TACIS предложили свое определение малого инновационного предприятия. Малое инновационное предприятие — это предприятие, у которого доля продукции старше трех лет в общем объеме выпускаемой продукции составляет не более 10%⁷. Другие авторы⁸ относят к инновационным предприятиям предприятия высокотехнологичных и наукоемких отраслей промышленности. В принципе это справедливо, но довольно расплывчато применительно к малым предприятиям с точки зрения количественных параметров.

Некоторые исследователи⁹ считают, что к инновационным предприятиям в расширительном понимании относятся предприятия, проводящие активную инноваци-

⁵ Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. — М.: Дело, 1994. С. 578–580.

⁶ См., например: Пилипенко А. В. Инновационная активность российских предприятий: условия роста. — М.: Маркет ДС, 2003. С. 113.

⁷ Инновационные процессы в малом предпринимательстве // TACIS Project SMERUS 9501. 1999.

⁸ Санто Б. Инновация как средство экономического развития. — М.: Прогресс, 2000. С. 37.

⁹ Хоппе К. Х., Пецольдт К., Валдайцев С. В., Молчанов Н. Н. Малое инновационное предпринимательство. — СПб.: ОЦЭиМ, 2004. С. 39–41.

онную стратегию. Степень активности такой стратегии может описываться следующими показателями:

- доля вновь созданной продукции в общем ее объеме;
- доля инвестиций в создание продуктовых и процессных инноваций в общем объеме капиталовложений;
- относительный вклад новых видов продукции и технологий в основные показатели финансовой деятельности предприятия.

Это, действительно, по нашему мнению, очень важные показатели, характеризующие степень инновационности предприятий.

В целом, исходя из вышеизложенного, в качестве критерия малого инновационного предпринимательства в настоящий период, на наш взгляд, лучше всего использовать показатель инновационной активности предприятий. Уровень инновационной активности целесообразнее измерять долей новой продукции в общем объеме ее производства. Данный показатель в наибольшей степени отражает результативность инновационной деятельности, лучше соответствует самой сути инновационной экономики, предполагающей прежде всего ускоренные темпы роста наукоемких и высокотехнологичных отраслей, развитие рынка наукоемкой продукции.

В западных странах в качестве основного критерия инновационной активности малых предприятий обычно также используется показатель удельного веса новой продукции в общем объеме ее выпуска. Пороговое значение данного показателя в этих странах в среднем составляет 15–20%¹⁰. В России в качестве норматива может выступать среднее значение этого показателя по промышленности в целом, которое в последние годы составляет около 10%¹¹. Кроме того, нормативы могут быть дифференцированы в ряде случаев и по отраслям.

Выделенные критерии малого инновационного предпринимательства в России позволят четче очертить его границы, установить статус малого инновационного предприятия, что очень важно, в частности, для получения законодательно предусмотренных льгот, как это, например, широко практикуется на Западе.

Государство в развитых странах, и прежде всего в странах так называемого технологического ядра (США, Япония, Германия, Англия, Франция), комплексно использует широкий арсенал прямых и косвенных инструментов по увеличению инновационной активности малых фирм, особенно косвенных, таких как льготное

⁹ Хопте К. Х., Пецольт К., Валдайцев С. В., Молчанов Н. Н. Малое инновационное предпринимательство. — СПб.: ОЦЭиМ, 2004. С. 39–41.

¹⁰ Россия в глобализирующемся мире. — М.: Наука, 2004. С. 300.

¹¹ Голиченко О. Г. Национальная инновационная система России. Состояние и пути развития. — М.: Наука, 2006. С. 64–65.

налогообложение НИОКР, включение затрат на НИОКР в себестоимость продукции, предоставление инновационных налоговых кредитов с определенными льготами, списание научного оборудования по ускоренным нормам амортизации и многое другое.

К сожалению, российский малый инновационный бизнес пока еще не получает должной государственной поддержки: правовой, финансовой, кадровой и т. д. Одна из причин такого положения — отсутствие статуса малых инновационных предприятий. В экономической литературе ставится вопрос о понятии инновационного предприятия в строгом смысле слова¹². Его можно определить как предприятие, которое учреждается и существует как бизнес по осуществлению проектов определенных продуктовых или процессных инноваций, являющихся новыми для конкретных рынков сбыта.

Статус малого инновационного предприятия должен включать в себя критерии МИП, права и обязанности малых предприятий по осуществлению реальных инновационных проектов, т. е. проектов, связанных с вложениями средств в реальные активы типа оборудования, технологий, объектов инфраструктуры и т. д., в отличие от финансовых инвестиционных проектов, связанных с вложениями в

финансовые активы (ценные бумаги, в том числе акции и др.). Инновационные предприятия не могут заниматься иными видами деятельности, кроме тех, которые предусмотрены в бизнес-планах соответствующих инновационных проектов.

Весьма важным для инновационных предприятий является надежное обеспечение прав на объекты интеллектуальной собственности.

Сегодня довольно часто имеет место ситуация, когда предприятия не могут быть отнесены к инновационным по формальным соображениям, так как не имеют оформленных прав на интеллектуальную собственность. Однако, по существу, эти предприятия осуществляют инновационную деятельность, осваивая производство новых видов товаров по собственным разработкам или используя новые технологические процессы. В ряде случаев эти разработки являются охраноспособными, но предприятия не видят особого смысла в обеспечении такой охраны. Дело в том, что оформление прав на разработки требует много времени, усилий и средств и в то же время не дает предприятию практически никаких льгот.

Новая волна роста МИП, как полагают некоторые исследователи¹³, может быть связана с созданием выгодных экономических условий

¹² См., например: Хопте К. Х., Пецольдт К., Валдайцев С. В., Молчанов Н. Н. Малое инновационное предпринимательство. — СПб.: ОЦЭиМ, 2004. С. 43.

¹³ Бортник И. М. 10 лет развития малого инновационного предпринимательства в России // Инновации. 2004. № 1. С. 10–11.

для оформления прав на интеллектуальную собственность и производством новой продукции на их основе.

Упрощение и удешевление процедуры оформления прав на интеллектуальную собственность, разработка статуса инновационного предприятия, получение которого автоматически предусматривает для предприятий законодательно установленные льготы, действительно, может существенно способствовать росту малых инновационных фирм.

Статус малого инновационного предприятия, обеспечивающий, в частности, надежную защиту прав интеллектуальной собственности, должен распространяться на все разнообразные формы малых инновационных предприятий: однопродуктовые, многопродуктовые, предприятия «для роста», «для существования», для перепродажи предприятия на основе инновационных проектов, нацеленных на выпуск потребительских товаров и услуг, предприятия с самостоятельными или вспомогательными инновациями, научно-технические, научно-производственные малые предприятия и др.

Сегодня в России малых инновационных предприятий самого

различного плана на 1000 человек населения более чем в 12 раз¹⁴ меньше, чем в среднем в развитых странах. В 2005 г., например, их число в научно-технической сфере составляло всего 21,2 тыс.¹⁵ Ориентировочно в настоящий период существует необходимость в нескольких сотнях тысяч малых предприятий в научно-технической сфере¹⁶. Это связано прежде всего с начинающимся переходом страны к инновационной модели экономического роста, с формированием инновационной экономики. Только такой переход позволит значительно повысить конкурентоспособность национальной экономики, увеличить валовой внутренний продукт страны, обеспечить решение острейших социальных и экономических проблем. И малый инновационный бизнес играет здесь достаточно важную роль.

В этом контексте определение четких критериев и особого статуса малого инновационного предпринимательства наряду, конечно, с его полноценной государственной поддержкой будут способствовать эффективному развитию МИБ, успешной реализации его функций.

¹⁴ Бортник И. М. 10 лет развития малого инновационного предпринимательства в России // Там же. С. 12.

¹⁵ Малое предпринимательство в России: стат. сб. — М.: Росстат, 2006. С. 14–17.

¹⁶ Россия в глобализирующемся мире. — М.: Наука, 2004. С. 626.

88 УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССА ПОДГОТОВКИ ЗИМНЕЙ ОЛИМПИАДЫ-2014 В Г. СОЧИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

зимние Олимпийские игры, государственная политика, курорт мирового уровня, устойчивое развитие, территории прибрежных зон

KEY WORDS

WINTER OLYMPIC GAMES, STATE POLICY, WORLD STANDARD RESORT, SUSTAINABILITY, COASTLANDS

В статье анализируются управленческие и организационные проблемы процесса подготовки зимней Олимпиады-2014 в г. Сочи. Отмечается, что на уровне государственной политики олимпийский проект рассматривается как стратегия реконструкции ведущего курорта страны в курорт мирового уровня. При этом автор указывает, что зимняя Олимпиада является парадоксальной, по существу, временной, не характерной для курорта Сочи, федеральной функцией. Делается вывод о том, что столь радикальные и стремительные изменения в функционировании курорта на сегодняшний день не отвечают международным задачам устойчивого развития территорий и пока не соответствуют принципам комплексного управления развитием территорий прибрежных зон.

Время эйфории, связанное с победой России в конкурсе на проведение зимней Олимпиады-2014, прошло. Наступили трудовые будни, которые требуют решения

БОВОК

Михаил Алексеевич — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента Сочинского университета туризма и курортного дела (г. Сочи).
E-mail: uk@szags.ru

Administrative and organizational problems of the 2014 year Winter Olympic Games are analyzed in the article. It was noticed that on the state policy level. Olympic project is considered as a strategy of the leading country resort transformation into the world standard resort. But the author points out that the Winter Olympic Games are paradoxical, essentially temporal, atypical for the Sochi resort federal function. It is concluded that such radical and impetuous changes in the resort functioning, do not correspond today to the international tasks of the territory sustainability and the principals of the coastland multipurpose development management.

многочисленных управленческих и организационных проблем, о которых раньше задумываться не приходилось. Прежде всего, это касается проблемы, которую до победы в конкурсе и определения места Олимпиады даже не артикулировали, а именно — развития Большого Сочи и его перехода в статус туристского центра мирового уровня.

В настоящее время понятия «туристский центр мирового уровня» и «курорт мирового уровня» не имеют четкого определения. Вместе с тем в профессиональной туристской литературе и практике периодически встречаются термины, которые содержат различные харак-

теристики рассматриваемых дефиниций. Например, туристский центр должен располагать комплексной системой туристского обслуживания, где выделяются основные и дополнительные услуги. Основные включают в себя две группы услуг: базовые и целеполагающие. К базовым относятся транспортные услуги, услуги размещения и питания, без них невозможно организовать тур как таковой. Целеполагающие услуги связаны с мотивацией туриста, с их помощью реализуется цель путешествия: отдых на море, осмотр достопримечательностей, катание на горных лыжах, прием медицинских процедур и т. д. И те и другие услуги должны соответствовать мировым стандартам качества. По сути дела, это и есть те критерии, по которым можно отнести туристский центр к центру мирового уровня.

Судя по всему, после подготовки и проведения Олимпиады горноклиматический курорт Красная Поляна в основном будет соответствовать вышеназванным стандартам. Однако ничего подобного в самом Сочи сегодня нет. Пример нашего города может показать, что игнорирование указанных положений относительно состояния туристского центра мирового уровня приводит к различным катаклизмам и серьезным неудобствам, которые становятся сдерживающими факторами и угрозами развития туризма. К подобным факторам и угрозам относятся:

- огромные пробки на дорогах;
- периодические сбои в электро-снабжении;

- периодические отключения холодной, горячей воды, отопления;
- плохая освещенность города в ночное время (в последнее время стала освещаться лишь центральная улица);
- нехватка современных, соответствующих международным санитарным нормам мест утилизации и переработки бытовых отходов, что создает угрозу экологической безопасности курорта;
- перегруженность прилегающей прибрежной зоны, в особенности пляжной полосы, свободной для доступа туристов;
- низкий уровень обслуживания и высокие цены на размещение.

Тем не менее в Сочи продолжают приезжать отдыхающие, и их количество, по крайней мере по данным краевой статистики, даже увеличивается. При этом следует оговориться, что Сочи и Красная Поляна — это, собственно, два разных туристских центра. У них разные целеполагающие услуги, разный состав туристов, разные ценовые параметры, разные сроки пиковых нагрузок (в летнее время Красная Поляна, скорее, экскурсионный объект, чем туристский центр).

Авторские исследования последних лет показывают, что среди положительных факторов спроса туристов, приезжающих на отдых в город, лидируют природно-климатические условия. Так, если сгруппировать варианты ответов на вопрос «что вас привлекает при выборе г. Сочи в качестве места для

отдыха?», то на долю природно-климатических факторов придется 81,1% ответов (хорошие природно-климатические условия — 32,7%, море — 26,3%, природа — 13%, климат / погода — 79,1%), в то время как на возможность лечения — всего 9%. Заметим, что еще в 1999 г. лечение привлекало 25% отдыхающих. Среди отрицательных факторов спроса лидируют транспорт, цены, уровень сервиса, состояние пляжей.

Природный потенциал морской рекреации можно оценить с помощью показателей предельной емкости пляжей. Предельное количество лиц, посещающих пляжи за купальный сезон, может составить, по нашим оценкам, до 12 млн человек. Получается, что в количественном отношении наши рекреационные возможности не ограничены, а имеющиеся проблемы носят качественный характер. Другое дело — Красная Поляна. Существующие оценки предельной емкости Красной Поляны исходят из единовременной антропогенной нагрузки не более 30 тыс. человек, включая местное население (4 тыс. человек). Предельное количество лиц, посещающих Красную Поляну за сезон, не может превышать 300 тыс. человек. Конечно, во время проведения Олимпиады этот предел будет превышен.

Приведенные цифры свидетельствуют о том, что при всей важности проведения зимней Олимпиады основой для превращения Сочи в туристский центр мирового уровня могут служить природно-климатические и бальнеологические

факторы, связанные с субтропическим климатом и наличием теплого моря.

Мы согласны с тем, что невозможно и даже ошибочно сводить общий эффект от проведения Олимпиады к простому наличию прибылей или убытков. Реальный результат измеряется совокупностью инфраструктурных, социальных, политических, экономических, экологических и спортивных воздействий, оказываемых Играми на принимающий город и страну в целом. Именно Олимпиада послужит для Сочи тем «звеном, ухватившись за которое, мы сможем вытащить всю цепь». Вместе с тем факт, что реализация такого крупномасштабного инвестиционного проекта чревата и негативными последствиями, очевиден. Вопрос — в балансе позитива и негатива, а также в умении предвидеть и минимизировать эти самые негативные последствия.

Современное развитие курорта Сочи приобретает хаотичный характер, свидетельствуя об отсутствии градостроительной культуры, правовой дисциплины и необеспеченности документами территориального планирования, градостроительного проектирования руководства, инвесторов-застройщиков и жителей уникального субтропического курорта. Как следствие:

- непредсказуемо меняется демографический состав и численность населения;
- увеличивается дефицит курортных территорий и зеленых насаждений;

- уменьшаются территории зон общего пользования;
- деградируют пляжи, растворяется в застройке приморская набережная;
- меняется масштаб и стиль застройки исторического ядра, исчезают объекты историко-культурного и природного наследия;
- курорт приобретает урбанизированный, а в центральной части и переуплотненный характер;
- угрожающе возрастает уровень нагрузки на инженерную инфраструктуру, физический износ которой достиг критической отметки;
- диспропорция между точечной высотной жилищной застройкой вдоль береговой полосы и инженерной инфраструктурой города-курорта порождает транспортный кризис;
- возрастает до недопустимых отметок экологическое загрязнение устьев рек, морской акватории, городской среды, меняются в худшую сторону микроклиматические характеристики курорта и т. д.

Неуправляемое строительство на территориях, подверженных оползням и паводкам, в условиях 8–9-балльной сейсмичности, без комплексной инженерной подготовки и защиты территорий неминуемо приведет к катастрофическим разрушениям и многочисленным жертвам в случае землетрясений или других опасных природных или техногенных катаклизмов.

Как уже отмечалось, на уровне государственной политики олим-

пийский проект рассматривается как стратегия реконструкции ведущего курорта страны в курорт мирового уровня. При этом следует помнить, что проведение зимней Олимпиады является парадоксальной, по существу, временной, не характерной для курорта Сочи, федеральной функцией, которая:

- потребует увеличения рекреационной емкости Красной Поляны, повлечет превышение уровней предельного освоения природного комплекса, строительства инженерно-транспортных коммуникаций в водоохранной зоне реки Мзымта,
- содержит угрозу загрязнения месторождений пресных вод и гидроминеральных месторождений,
- нанесет непоправимый ущерб ландшафтам речных долин, что особенно опасно в районе Грушевого хребта и Имеретинской низменности.

При этом даже при условии утраты ландшафтов долины реки Мзымта вызывает сомнение возможность обеспечения безопасности и транспортной эвакуации из Краснополянской зоны. Кроме того, проблематичен процесс организации строительства олимпийских объектов и инфраструктуры, как в горной, так и в прибрежной зонах. Срок проектирования и реализации проектов явно недостаточен.

Столь радикальные и стремительные изменения в функционировании курорта и в социально-экономическом укладе постоянного

населения, как в ближайшие 6 лет, так и в последующие за Олимпиадой годы, *на сегодняшний день*, не отвечают международным задачам устойчивого развития территорий и *пока* не соответствуют принципам комплексного управления развитием территорий прибрежных зон.

К сожалению, всякие попытки указать на проблемы, которые могут возникнуть при подготовке и проведении Олимпиады, воспринимаются чуть ли не как политически вредные, со всеми вытекающими последствиями. Между тем в настоящее время важно не впадать ни в чистое критиканство («критиковать, не имея позитивной программы, безнравственно»), ни во всеобщий энтузиазм.

Особое беспокойство вызывает тот факт, что в составе бывшей Федеральной целевой программы по развитию Красной Поляны отсутствовала подпрограмма кадрового обеспечения. Вместе с тем в соответствии с Заявочной книгой «Сочи-2014» гарантируется строительство более 57 тыс. гостиничных номеров классом 3*-5*, способных принять 100 тыс. человек; в пределах 50 км от двух центров Олимпийских игр будут расположены около 138 тыс. номеров, готовых принять гостей Олимпиады. По данным профессора Г. М. Романовой, для обслуживания предприятий размещения необходимо подготовить примерно 155 тыс. человек персонала (включая волонтеров), и это не считая специалистов по обслуживанию и эксплуатации

самых объектов Олимпиады, которые будут являться сложнейшими в технологическом аспекте объектами. При этом из числа коренного населения города требуемые специалисты будут рекрутированы только частично (по нашим данным, не более 10%).

В настоящее время в Сочи проживает немногим более 400 тыс. населения. Даже по самым оптимистическим прогнозам, необходимо подготовить не менее 100 тыс. специалистов высокого уровня в сфере сервиса, менеджмента гостеприимства и спорта, обслуживания и эксплуатации объектов Олимпиады. Причем очень важным является то, что эти специалисты и, соответственно, их семьи войдут в состав населения нашего города, так как объекты Олимпиады будут строиться на постоянной основе, с учетом их дальнейшего постолимпийского использования. Поэтому прогноз о том, что в Сочи в 2014 г. будут проживать 434 тыс. человек выглядит, мягко говоря, необоснованным. По нашим оценкам, население Сочи составит не менее 700–800 тыс. человек. При всех проблемах, которые будут сопровождать этот процесс, надо помнить, что это будут люди молодые, образованные, социально активные, словом, цвет нации. Это существенно улучшит социальную структуру населения нашего города, повысит его интеллектуальный уровень, станет реальной основой дальнейшего развития Сочи.

В Сочинском университете туризма и курортного дела имеют-

ся соответствующие необходимые программы подготовки специалистов в рассматриваемых сферах, а профессорско-преподавательский состав готов использовать свой потенциал для решения этой проблемы. Но процесс подготовки специалистов необходимо начинать без промедлений, так как в целом он может занять 5–6 лет. Кроме того, основной упор необходимо делать на систему повышения квалификации и переподготовки кадров с использованием современных образовательных и информационных технологий, включая и дистанционное обучение. Мы должны предоставить возможность каждому гражданину России стать специалистом в сфере индустрии гостеприимства, спорта, строительства и эксплуатации объектов Олимпиады. В ближайшем будущем не надо будет «знать прикуп, чтобы жить в Сочи» — для этого будет достаточно иметь желание работать. Тем самым, необходимо уже сейчас определить основные направления подготовки, количественную и качественную потребность в кадрах по каждому направлению, возможности и условия привлечения волонтеров, так как эффективная эксплуатация и, соответственно, окупаемость вложений будет самым непосредственным образом зависеть от профессионализма управленческого и обслуживающего персонала.

Следующая проблема — это проблема особенностей рынка, под который необходимо создавать туристский центр мирового уровня.

Профессор А. А. Татарина отмечает, что среднее значение мультипликатора пакетных расходов валового выпуска — 1,191 — находится близко к порогу значений. Иначе говоря, на тысячу рублей затрат на проживание отдыхающих в Сочи тратит всего 191 рубль на все остальные услуги, и при этом 54,3% отдыхающих увозят свои деньги обратно. Это свидетельствует о *невысокой экономической эффективности* туристических отраслей г. Сочи, с одной стороны, и *общем низком уровне доходов туристов*, приезжающих в г. Сочи, с другой. Среднестатистический турист, посещающий Сочи, просто беден. Очевидно, что при стремлении создать «туристический центр мирового уровня», необходимо этот фактор учитывать.

Помимо прочего, в Сочи существует еще одна проблема, которая наряду с указанной является парадоксальной. Дело в том, что наиболее прибыльной сферой вложения капитала в наш город является строительство элитного жилья, т. е. фактор, который вызван к жизни наличием в России богатых людей. С 2004 г. в Сочинском университете туризма и курортного дела ведутся исследования этого направления инвестиций. Суммарная оценка платежеспособного спроса на сегодня составляет, по минимальным оценкам, 15 млрд долларов США. Что касается прогнозирования перспективной емкости этого рынка, то она связана с уровнем доходов и структурой расходов среднего класса в Российской

Федерации. Очевидно, что и тот, и другой факторы имеют устойчивую тенденцию к росту. Подобное давление столь серьезных капиталов может привести к снижению рекреационного потенциала нашего курорта, так как под элитное жилье выделяются лучшие площадки, обладающие высоким рекреационным потенциалом. При этом количество таких площадок может достигнуть цифры 300 в течение ближайших трех лет.

Преимущественное использование данных исследований Сочинского университета туризма и курортного дела в настоящей статье обусловлено тем, что в нашем городе *до сих пор* полностью отсутствует система изучения и мониторинга рынка туристских услуг. Те исследования, на которые я ссы-

лаюсь, проводились либо в инициативном порядке, либо финансировались отдельными, наиболее «продвинутыми» представителями бизнеса нашего города.

Таким образом, первостепенной проблемой, которая требует безотлагательного и компетентного решения, на наш взгляд, является проблема проведения серьезных научных исследований, которые послужат базой для решения остальных, не менее важных проблем. Мы должны четко представлять позитивные и негативные последствия тех процессов, которые начинаются сегодня, принимать активное участие в них. В конце концов, Олимпиада придет и пройдет, а жителям Сочи необходимо обеспечить достойный уровень жизни.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ РИСКИ, ПОРОЖДАЕМЫЕ ИСПОЛНЕНИЕМ ФЦП «СОЧИ-2014». ИДЕНТИФИКАЦИЯ И СКРИННИНГОВАЯ ОЦЕНКА ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ПРОГНОЗА

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ РИСКИ, ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА, СОЧИ-2014, ПРИРОДООХРАННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ, ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

KEY WORDS

ECOLOGICAL RISKS, FEDERAL TARGET PROGRAMME, SOCHI-2014, ENVIRONMENTAL PROTECTION MEASURES, ECOLOGICAL SECURITY

Реализация Федеральной целевой программы «Сочи-2014» актуализирует проблему оценки и управления экологическими рисками, генерируемыми претворением в жизнь всех намеченных планов. В статье исследована эволюция этих рисков и дана возможная количественная оценка риска загрязнения атмосферного воздуха, а также численное значение мультипликативного риска по состоянию на 2014 г. Приведенные оценки свидетельствуют о том, что необходимо добиваться выполнения всех запланированных природоохранных мероприятий и держать под пристальным вниманием вопросы обеспечения экологической безопасности г. Сочи и прилегающих к нему урбанизированных территорий.

ФЦП «СОЧИ-2014» И ЕЕ ОСНОВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

Федеральная целевая программа (ФЦП), утвержденная распоря-

яйли

Ервант Аресович — кандидат географических наук, профессор кафедры экономики и управления филиала Российского государственного гидрометеорологического университета в г. Туапсе (г. Туапсе).

E-mail: rggmu@mail.ru

Realization of the Federal Target Programme (FTP) Sochi-2014 puts forward estimation and management of the ecological risks generated by implementation of all chalked out plans as an urgent problem. Evolution of risks is investigated and quantitative estimation is given of risk of atmospheric air pollution, also numerical value is given of multiplicative risk as of 2014. Given estimations show that it is necessary to achieve performance of all planned environmental protection measures and to pay careful attention to the items of maintenance of ecological security of Sochi and of adjacent urbanized terrain.

жением Правительства Российской Федерации от 23 января 2006 г. № 58-р «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 гг.)», подготовлена с учетом значимости г. Сочи как курорта федерального значения. Она предусматривает комплексный подход к решению проблем дальнейшего развития г. Сочи с учетом необходимости соблюдения оптимального равновесия между курортно-оздоровительным и спортивным использованием данной территории. Учитывая, что г. Сочи избран столицей Зимней Олимпиады-2014 (первый сценарий ФЦП), роль этой программы резко

возросла, и она стала руководством к действию.

В соответствии с рекомендациями МОК разрабатываемая концепция XXII зимних Олимпийских игр и XI Параолимпийских игр 2014 г. должна точно соответствовать плану социально-экономического развития принимающего города.

По первому сценарию все мероприятия ФЦП реализуются в полном объеме. Общее количество программных мероприятий, финансируемых в этом случае, — 216, среди которых:

- связанных с природоохранной деятельностью — 12;
- связанных с транспортной инфраструктурой — 26;
- связанных с инженерной инфраструктурой — 55;
- связанных с инфраструктурой связи — 10;
- связанных с энергоснабжением и энергогенерацией — 36;
- связанных с градостроительством — 22;
- строительство и реконструкция туристических объектов — 29;
- строительство и реконструкция объектов здравоохранения — 2;
- связанных с реализацией Программы, подготовкой и проведением XXII зимних Олимпийских игр и XI Параолимпийских игр 2014 г. — 9.

Реализацию Программы предполагается осуществить в течение 9 лет (2006–2014 гг.) в 3 этапа. 1-й этап (2006–2007 гг.) — прове-

дение первоочередных мероприятий по созданию горнолыжного курорта и процедуры отбора МОК столицы XXII зимних Олимпийских игр и XI Параолимпийских игр 2014 г. На 2-м и 3-м этапах (2008–2012 и 2013–2014 гг.) должно быть завершено строительство объектов, сооружение которых начато на 1-м этапе (в том числе и за счет частных инвестиций), а также закончить все мероприятия, запланированные в ФЦП.

Отметим, что целый ряд мероприятий существенным образом могут повлиять на экологическую обстановку в г. Сочи и на прилегающих территориях.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ. ГЛАВНЫЕ РИСКИ ФЦП «СОЧИ-2014»

В плане постановки задачи, как следует из анализа ФЦП «Сочи-2014», и в частности комплекса мероприятий, который подлежит реализации при исполнении ФЦП по первому сценарию, необходимо приблизительно, количественно и качественно оценить риски, генерируемые этими мероприятиями. При этом одновременно ставится задача провести предварительную идентификацию и приоритизацию выделенных рисков.

В этом отношении наиболее рациональным было бы использование схемы, в которой риски под-

разделяют на реальные, потенциальные и мнимые¹.

Реальные риски связаны с реальными событиями или уже функционирующими объектами (источниками экологической опасности), создающими антропогенную нагрузку на окружающую среду.

Потенциальные, или скрытые, риски могут при определенных условиях не проявиться, но при изменении ситуации могут вполне перейти в реальные. Пример: численность населения города и численность туристов и отдыхающих. При превышении численности некоторого критического значения могут возникнуть проблемы обращения с твердыми бытовыми отходами, с транспортом, а также с четким функционированием очистных сооружений, санитарно-технического оборудования, с чистой питьевой водой и др.

Мнимые риски — это такие риски, которые нами игнорируются или нам неизвестны. Иначе говоря, это те риски, которыми мы на предварительном этапе просто пренебрегли. Однако в процессе реализации ФЦП все может измениться, и мнимые риски могут трансформироваться в потенци-

альные и даже реальные. Эта ситуация не всегда может моделироваться достаточно адекватно и с точки зрения последующего прогноза весьма неопределенна².

Рассмотрим ряд реальных, очевидных рисков. Эти риски назовем главными рисками. Первый и самый существенный риск R_1 будет связан с резким увеличением количества транспортных единиц, сконцентрированных на сравнительно небольшой территории. По самым скромным оценкам, ожидается утроение числа автомобилей в периоды проведения Олимпиады-2014 и удвоение в обычные сезонные периоды. Это обстоятельство порождает риски поступления огромного количества CO , азотных и других вредных соединений в атмосферу города и прилегающей курортной зоны, а также сброса продуктов эксплуатации и обслуживания автомобильного транспорта в канализационную систему, а значит, в море.

Второй и немаловажный по своей значимости риск R_2 обусловлен резким увеличением количества твердых бытовых отходов (ТБО), подлежащих вывозу, транспортировке, селекции и дальнейшей

¹ См.: Музалевский А. А., Яйли Е. А. Риск: анализ, оценка, управление. — СПб.: РГМУ, 2005; Музалевский А. А. Новые подходы к решению проблемы обеспечения экологической безопасности на основе экологической парадигмы // Пути решения экологических проблем транспортных коридоров: Сб. науч. статей. — СПб., 2006. С. 296–326; Музалевский А. А. Экология: Учеб. пособие. — СПб.: РГМУ, 2008; Потапов А. И., Карлин Л. Н., Воробьев В. Н., Музалевский А. А. Мониторинг, контроль и управление качеством окружающей среды. — СПб.: РГМУ, 2006.

² Музалевский А. А., Яйли Е. А. Риск: анализ, оценка, управление. — СПб.: РГМУ, 2005; Музалевский А. А. Новые подходы к решению проблемы обеспечения экологической безопасности на основе экологической парадигмы // Там же.

утилизации и захоронению. В настоящее время подшевое производство ТБО в г. Сочи не превышает 500 г в день на человека. В пиковый период 2014 г. ожидается его рост в 3–4 раза, т. е. до 1,5 и даже до 2 кг на человека в день.

Третий риск R_3 будет связан с более чем вдвое ростом числа объектов энергоснабжения. Как следует из ФЦП, суммарная мощность объектов электрогенерации к 2014 г. должна возрасти в 2,2 раза. Соответственно возрастет техногенная нагрузка на окружающую среду, причем на все ее главные компоненты.

Следующий, четвертый реальный риск R_4 связан со строительством дорог, как основных, так и вспомогательных, или временных, строящихся только на определенный период для обеспечения подвоза строительных материалов и конструкций. Такое строительство сопряжено с перемещением огромных объемов земли и значительной трансформацией природного ландшафта. Риски такого рода имеют порой непредсказуемый характер, так как возможно изменение розы ветров, микроклимата, нарушение естественного проветривания жилых и гостиничных застроек и т. п. Оценить их непросто, так как для этого нужен постоянный контроль за набором целого ряда параметров, причем в достаточно большом временном интервале.

Весьма значительным представляется реальный пятый риск R_5 , генерируемый инженерной инфраструктурой. Предполагаются зна-

чительные объемы работ, связанные с необходимостью обеспечения жителей города холодной и горячей водой, теплоснабжением, газом, электричеством, средствами связи. Наряду с транспортными и энергетическими рисками мы получаем по формуле «риск + риск = новый риск» риски акустической, тепловой и электромагнитной природы. Иначе говоря, загрязнения окружающей среды «обогащаются» и усиливаются новыми факторами.

Нельзя не принять во внимание шестой риск R_6 , обусловленный более активным поступлением нефтепродуктов в береговую часть моря. Ведь надо иметь в виду существенный рост плавучих средств на прилегающей к г. Сочи акватории. Их заправка, эксплуатация, обслуживание и хранение, к сожалению, всегда сопровождаются значительными проливами нефтепродуктов и, если этот вопрос не будет решен, ожидается как минимум трехкратное увеличение поступления нефтепродуктов в море.

Седьмой и, безусловно, не менее важный риск R_7 — это риск человеческого фактора. Сталкиваются интересы различных групп людей, у каждой из которых — свое видение решения проблемы. Эти риски могут повлиять, и существенно, на расстановку сил, влияющих на выполнение ФЦП. Одновременно с этим, как показывает многолетний опыт реализации масштабных программ, внутри программы будет меняться стоимость проектов, ряд из них будут

аннулированы, могут возникнуть новые проекты, что повлечет за собой изменение отношения к природоохранным мероприятиям, их значимости и необходимости их реализации. Так, к примеру, уже сейчас разгорелись споры вокруг строительства новой современной автодороги от г. Туапсе до г. Сочи. Не снят с повестки дня совершенно ненужный проект строительства плавучего острова, формой повторяющего контуры России на географической карте, вблизи берега г. Сочи и т. д.

Восьмой риск R_8 связан с вероятностью резкого ухудшения качества морской экосистемы, выраженный, прежде всего, в потере качества поверхностной и придонной морской воды.

Все сказанное означает, что потенциальные риски, вместе взятые, представляют собой весьма существенный фактор, который будет влиять и на реализацию ФЦП, и на ее внутреннее содержание. В этом случае весьма вероятно всплытие мнимых рисков и превращение их в потенциальные и реальные.

Общий риск R назовем мультипликативным и будем в первом приближении считать его равным произведению всех главных рисков: $R = R_1 \times R_2 \times R_3 \times R_4 \times R_5 \times R_6 \times R_7 \times R_8$.

Примем, что шкала изменения рисков обычная, и риск меняется от нуля до единицы. На момент 2008 г. можно принять, что каж-

дый из семи рисков не превышает приемлемого, который в разных странах колеблется в диапазоне 0,2–0,4. Возьмем среднее значение 0,3. Тогда $R(2008) = 6,6 \times 10^5$. Это значение мультипликативного риска можно принять за базовое.

СКРИННИНГОВАЯ ОЦЕНКА КОМПОНЕНТА МУЛЬТИПЛИКАТИВНОГО РИСКА

Рассмотрим конкретный пример и оценим значение риска R_1 в 2014 г. Для этого обратимся к табл. 1 (см. на с. 100) и будем ею пользоваться при проведении оценок. Будем также опираться на формулы расчета индикатора, индекса и риска, т. е. будем следовать развитой ранее нами идеологии индексной квалиметрии³.

Это означает, что для оценки рисков мы должны сначала просчитать индикаторы (простые и комплексные), затем индексы, после чего станет возможной оценка ситуации на языке риска.

Расчет риска загрязнения атмосферного воздуха выхлопными газами автотранспорта в 2014 г. можно провести, опираясь на данные, приведенные выше. Простой индикатор по СО оценим следующим образом. Применим метод аналогий и сопоставлений.

³ Музалевский А. А. Новые подходы к решению проблемы обеспечения экологической безопасности на основе экологической парадигмы // Там же.

КАЧЕСТВЕННЫЕ И КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ИНДИКАТОРОВ РИСКА И УРОВНЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Численные значения обобщенного индикатора, $\chi_{об.} = 1/\beta$	Качественная характеристика уровня экологического риска, R	Примерное численное значение уровня экологического риска, R	Уровень экологической безопасности, S
0,01–0,1	Катастрофический	Риск близок к единице	Минимальный и равен единице (1)
0,1–0,15	Запредельный	0,9	1,1–1,2
0,15–0,2	Критический	0,8	1,2–1,3
0,2–0,4	Опасный	0,7	1,3–1,4
0,4–0,8	ЗОНА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РИСКА	0,7–0,5	1,5–2,0
0,8–1,0	Допустимый	0,5	2,0–2,2
1–2	Приемлемый	0,4	2,2–2,5
2–4	Удовлетворительный	0,3	2,5–3,3
4–7	Хороший	0,2 и меньше	3,3–5,0
Свыше 8	Фоновый	0	Свыше 5 Максимальный уровень может быть принят за 10

Число автомашин, выезжающих ежедневно в Санкт-Петербурге, составляет примерно 2 млн штук. В местах образовавшихся пробок замер концентрации СО дает превышение ПДК примерно в 10–15 раз. В целом по городу превышение концентрации СО над ПДК постоянно и колеблется от 2 до 7 и более раз. Предположим, что концентрация автомобилей (на единицу площади либо на число жителей) в Сочи в 2014 г. будет примерно такой же, как сейчас в Санкт-Петербурге, но учтем, что климатические условия в Сочи таковы, что рассеяние и размещение СО в воздухе в зимнее время и в летнее время существенно от-

личаются по сравнению с Санкт-Петербургом. Это означает, что можно ожидать повышение концентрации СО примерно в 3–4 раза. Как следует из расчетной формулы простого индикатора, его значение также уменьшится примерно во столько же раз.

Кроме того, можно ожидать и рост концентрации пыли. Данные, представленные администрацией г. Сочи, указывают на возможность двухкратного роста ее концентрации к 2014 г. По остальным показателям, входящим в индекс загрязнения атмосферы (ИЗА_г), можно в первом приближении оставить прежние значения, представленные в табл. 2,

УСРЕДНЕННЫЕ ПО ГОДАМ (2001–2005 гг.) И ПОСТАМ (пост № 1 и пост № 4).
ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАГРЯЗНЕНИЙ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА ПО г. СОЧИ (мкг/м³)
(n – число измерений, q_{ср} – среднее значение концентраций)

Примесь	Номер поста	q _{ср}	n	ИЗА
Взвешенные вещества (пыль)	1	0,038	754	0,25
	4	0,024	640	0,16
Диоксид серы	4	0,0006	783	0,01
Сульфаты	4	0,01	210	0,001
Диоксид азота	1	0,0326	878	0,77
	4	0,0182	783	0,36
Оксид азота	1	0,0537	878	0,90
	4	0,0162	783	0,27
Оксид углерода	1	2,0	906	0,71
	4	1,75	906	0,64
Формальдегид	1	0,004	588	1,45

которые также могут рассматриваться как базовые.

Исходя из сказанного, можно оценить простые индикаторы и увидеть, что индекс качества атмосферного воздуха упадет на одну-две десятых единицы, что даст

рост риска соответственно на те же одну-две десятых. Это означает, что на картинке, иллюстрирующей индекс качества и риск, сузится зона приемлемого риска, а значит и зона безопасности (рис. 1 и рис. 2 на с. 102).

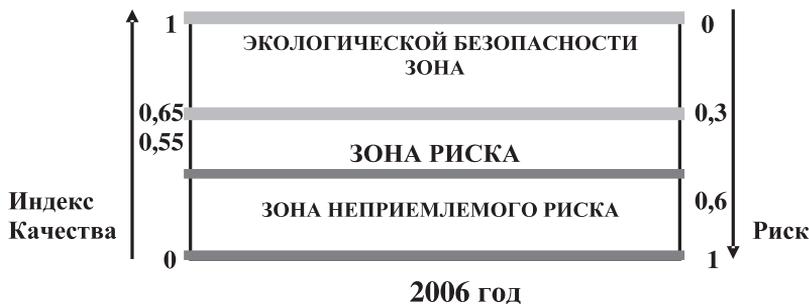


Рис. 1. Графическое представление оценки качества атмосферного воздуха в 2006 г.

В данном случае ситуация не требует оперативного вмешательства, хотя и находится в зоне риска

ИНДЕКС ИЗА, ДЛЯ СОЧИ-2005 И СОЧИ-2014

Год	2001	2002	2003	2004	2005	2014
ИЗА,	2,07	1,83	1,47	3,24	3,22	5-8

Таблица 4

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО НОВОЙ МЕТОДИКЕ ИНДЕКСНОЙ КВАЛИМЕТРИИ И РИСКА ДЛЯ г. СОЧИ В 2006–2008 и 2014 гг.

Город	Индекс качества, м	Качественная характеристика уровня экологического риска, R	Примерное численное значение уровня экологического риска, R	Уровень экологической безопасности, S
Сочи	0,9 – 2006–2008 г.	Хороший	0,1	3,3–4,0
	0,7 – 2014 г.	Удовлетворительный	0,3	2,5–3,5



Рис. 2. Графическое представление оценки качества атмосферного воздуха в 2014 г.

В данном случае ситуация может потребовать оперативного вмешательства

Если рассчитать ИЗА, с учетом прикидок по СО и пыли, то получим результаты, представленные в табл. 3.

Что касается качественных и количественных характеристик уровня экологического риска и уровня экологической безопасности, то из расчета получаются следующие оценки (табл. 4).

Таким образом, мультипликативный риск окажется равным $R = 8,7 \times 10^{-5}$. Увеличение риска не-

значительно, но надо иметь в виду, что учтен пока всего лишь один из восьми возможных компонентов.

Приведенные оценки означают, что необходимо добиваться выполнения всех запланированных природоохранных мероприятий и держать под пристальным вниманием вопросы обеспечения экологической безопасности г. Сочи и прилегающих урбанизированных территорий.

104 О СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТАХ И НОРМАТИВАХ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ КУЛЬТУРЫ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

КУЛЬТУРА, НОРМАТИВЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОБЩЕСТВА, БЮДЖЕТ, СОЦИАЛЬНЫЕ СТАНДАРТА

KEY WORDS

CULTURE, NORMATIVE STANDARDS OF BUDGET FINANCING, RESPONSIBILITY OF SOCIETY, BUDGET, SOCIAL STANDARDS

Автор отстаивает позицию, согласно которой общество ответственно за сохранение накопленного культурного потенциала, а государство обязано поддерживать культуру, обеспечивая ее необходимыми финансовыми ресурсами. Представлена концепция социальных стандартов и нормативов бюджетного финансирования культуры, основанная на междисциплинарном подходе. По мнению автора, данный подход позволил обосновать необходимость государственной поддержки культуры и предложить конкретные методики для расчета нормативов бюджетного финансирования, базирующиеся на стратегических представлениях общества о целесообразных масштабах и структуре культурной деятельности.

The author maintains an attitude according to which it is accepted that society is responsible for the safety of the stored cultural potential and it is postulated that the state should support culture, providing it with the necessary financial resources. The concept of the social standards and norms of budget financing of culture, based on multidisciplinary approach, is presented. In the author's opinion the approach enabled to prove the necessity of state support of culture and to propose the methodologies for calculation of the normative of budget financing, based on the strategic conceptions of society about expedient scales and structure of cultural activity.

Финансирование культуры — постоянная статья расходов государственного бюджета всех уровней. Однако в нашей стране этот вид бюджетных расходов тра-

диционно оказывается в ряду самых «ненужных» нужд государства.

Мы настаиваем на принципиально иной позиции, в соответствии с которой признается *ответственность общества* за сохранение накопленного культурного потенциала и создание благоприятных условий для развития культурной деятельности, постулируется *обязанность государства* поддерживать культуру, обеспечивая ее необходимыми финансовыми ресурсами. Этот подход требует теоретически обоснованных ответов на ключевые вопросы: *почему вообще нужно поддерживать культуру и сколько средств в эту сферу должно направлять государство?* Достижение консенсуса в ответах

РУБИНШТЕЙН

Александр Яковлевич — доктор философских наук, профессор, первый заместитель директора Института экономики РАН, заведующий кафедрой менеджмента и экономики исполнительских искусств Школы-студии им. Вл. И. Немировича-Данченко при МХТ им. А. П. Чехова, заслуженный деятель науки РФ (г. Москва).
E-mail: arubin@aha.ru

на эти вопросы позволит легитимировать принцип государственной поддержки культуры и, главное, перейти к иной практике формирования бюджета данной сферы.

Речь идет о необходимости нормативного планирования бюджетных ассигнований, предусматривающего введение нормативов расходов на культуру в государственном бюджете всех уровней. Указанные нормативы должны утверждаться в процессе обсуждения структуры бюджета с учетом принятых законодательных актов. Данная процедура может быть реализована при обсуждении федерального бюджета в Государственной Думе Российской Федерации, при рассмотрении бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствующих органах законодательной власти.

О СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТАХ В КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Категории «социальные стандарты», «стандарты жизни» или «минимальные стандарты» связывают обычно с классической работой Ричарда А. Масгрейва¹. Развитие его теории привело к возникновению более общей концепции «мериторных благ», типичным примером которых являются товары и услуги социальной сферы. Важнейшим достижением «мериторики» стало то, что она сумела «оправдать» необходимость госу-

дарственной поддержки производства и потребления некоторых видов товаров и услуг. Речь идет о таких благах, истинная ценность которых потребителям неизвестна. Поэтому государство опекает эти полезные для общества блага и посредством дотаций производителям создает условия для снижения издержек и цен, побуждая тем самым индивидуумов к увеличению их потребления.

Культурная деятельность полностью подпадает под мериторную опеку государства. Это вытекает из следующих соображений. Во-первых, налицо известная ситуация *неосведомленности населения* — потенциальных потребителей культурных благ. Общий тезис о том, что «необразованные не могут оценить всех выгод образования» без каких-либо натяжек может быть распространен на всю культурную деятельность. И в этом смысле заинтересованность общества в расширении масштабов приобщения населения к ценностям культуры и искусства является очевидной.

Во-вторых, для культурной ситуации в современном государстве весьма характерен случай «*слабоволия Одиссея*». Речь идет не только о неготовности многих людей платить реальную цену за культурные услуги при одновременном согласии оплачивать эту же цену через механизм налогообложения их доходов. Типичной ситуацией стало и «раздвоение личности», когда

¹ Musgrave R. A. The Theory of Public Finance. — N. Y., 1959.

очевидное понимание полезности культурных благ для индивидуума часто входит в противоречие с его нежеланием сделать соответствующие усилия, пренебречь привычным домашним комфортом и «оторваться от дивана». В этом же ряду находятся структурные сдвиги в потреблении культурных благ в пользу домашних форм и тех видов досуга, которые стали уже привычными. Очевидно, что в этом случае существует явный интерес общества, связанный с оптимизацией структуры культурной деятельности.

В-третьих, необходимость *материальной помощи* с традиционной целью адресной поддержки неимущих участников культурной деятельности также является вполне очевидной. При этом поддержка потребителей может быть обеспечена двояким образом: в результате установления доплат к личным доходам граждан и на основе социальных трансфертов, в форме так называемых «культурных ваучеров»².

Не останавливаясь на достаточно сложной проблеме эффективности материальной помощи в сфере культуры, отмечу лишь, что здесь в принципе нет и не может быть единственного решения. Исследования показали, что форма государственной поддержки существенным образом зависит от размеров опекаемых групп населения: «...не-

большие маргинальные группы требуют использования адресной поддержки потребителей, в то время как для поддержки общественно значимых групп населения нужна соответствующая ограничительная политика цен, проводимая на основе предоставления субвенций производителям»³. Подчеркну главное: оказание материальной помощи социально не защищенным группам населения в их культурной деятельности относится к числу приоритетных интересов демократического общества.

Наконец, в-четвертых, *общие потребности*. На проявление именно в культурной деятельности этого специфического мериторного интереса указывал сам Масгрейв. Речь идет о потребности общества как такового в сохранении культурного наследия. Причем кроме чисто институциональных возможностей реализации этого интереса в результате введения соответствующих законов и других писанных правил, а также посредством формирования в обществе системы ценностей, ориентирующих «на заботу о сохранности исторических мест и почтение перед искусством», государственной поддержки требует и прямая деятельность по сохранению и восстановлению недвижимых памятников культуры, музейных и библиотечных фондов, всего культурного потенциала, созданного прошлыми

² См.: Художественная жизнь современного общества. Искусство в контексте социальной экономики. Т. 3. — М., 1998. С. 211–214.

³ Гринберг Р. С., Рубинштейн А. Я. Трудности рыночной адаптации: цены, доходы, социальная защита // Общественные науки и современность. 1992. № 5. С. 43–44.

поколениями. Этот вид мериторного вмешательства государства в культурную деятельность является сегодня также достаточно очевидным.

Не обсуждая проблему идеологического неприятия государственного регулирования экономики, отмечу, что в очень большой степени негативные аспекты мериторики относятся не к ней самой, а к интерпретации данной концепции, традицию которых заложил сам Масгрейв. Сформулированная им дилемма между ложными и истинными предпочтениями индивидуумов, по существу, сама ложна. Предпочтения индивидуумов всегда истинны. И, как гласит один из основополагающих принципов римского частного права, желание не может быть признано несправедливым: *«volenti non fit iniuria»*.

Повторю, что истинным мотивом мериторизации является стремление государства реализовать собственные интересы — *несводимые потребности общества*. Однако в отличие от Масгрейва, который потребности общества как такового рассматривает лишь в качестве специального случая, я полагаю, что все ситуации мериторного вмешательства связаны исключительно с эгоистическими мотивами государства. И в «патологическом» варианте, и в случае «слабоволия Одиссея», и тем более при «оказании материальной помощи» — речь всегда идет о некоторых иных, отличных от мнения индивидуума представлениях о том, «что такое

хорошо и что такое плохо». Таким образом, и в моих построениях существуют 2 системы предпочтений, но одна из них относится к индивидуумам, другая — к их совокупности в целом.

Сохраняет свою силу главный аргумент критиков мериторики Масгрейва — их упрек в незнании государством-меритором истинных предпочтений индивидуумов. Представляется, что это, действительно, «ахиллесова пята» данной теории, делающая ее весьма уязвимой. И в этом отношении можно согласиться с замечанием МакЛюра, указавшего на данный недостаток еще 40 лет назад⁴. Из-за смутности представлений государства об истинных интересах индивидуумов вероятность произвола в определении «верных» предпочтений возрастает, что создает, как известно, живительную среду для недобросовестных политиков, которые широко используют мериторную риторику для достижения собственных целей, часто вовсе не связанных с интересами общества. На устранение этого «персонального недостатка» мериторики направлены попытки ее дополнения идеями и методами другой теории — целевых показателей культурной деятельности.

Учитывая имеющие место взаимосвязи между мериторными интересами общества и экономической поддержкой культурной деятельности, а также содержание и особенности самой мериторики,

⁴ McLure C. E. Merit Wants: a Normatively Empty Box // Finanzarchiv. 1968. № 27. S. 479.

можно сделать вывод о том, что определенная часть бюджетных ассигнований на культуру направляется на финансовое обеспечение предложения культурных благ в целесообразном для общества объеме. Данное положение служит отправной точкой в разработке нормативов бюджетного финансирования культурной деятельности. При этом целесообразный объем предложения культурных благ — социальные стандарты — должен соответствовать стратегическим представлениям общества о желательном уровне и структуре их потребления.

Поиски социально целесообразной структуры и масштабов культурной деятельности начались в нашей стране еще в начале 1970-х гг., когда были сформулированы 2 ключевых вопроса. *Что* представляют собой желательные для общества масштабы потребления культурных благ и чем отличаются они от реального поведения людей? *Как* определить эти целевые ориентиры, отражающие интересы общества как такового, и что нужно сделать, чтобы приблизить к ним культурную деятельность?

Ответы на эти весьма непростые вопросы являются основой для

выработки эффективной культурной политики любого государства. Такие ответы могут стать отправной точкой как для построения социальных стандартов, так и для определения необходимого объема государственной поддержки культурной деятельности. Этим, собственно, и обусловлен интерес к указанной теме со стороны академической и прикладной науки. Естественно, что разные научные коллективы по-своему видели пути решения данной задачи⁵.

Некоторые ученые принципиально отрицали возможность существования какой-либо рациональной структуры культурной деятельности на том основании, что она непосредственно связана с духовным развитием личности, а последнее не имеет границ. Это банальное утверждение о безграничности духовного развития человека отнюдь не означает, однако, что в конкретный период времени не следует стремиться к достижению известных рубежей в культурном поведении людей. Определенная степень целесообразности и известные рамки освоения искусства человеком задаются самой жизнью и ее условиями. Деструк-

⁵ Барсу́к В. Л. Критерии культурного уровня (к постановке проблемы) // Развитие учреждений культуры и проблемы потребления культурных ценностей. — Свердловск, 1977. С. 39–61; Шохина Т. В. Методологические принципы определения критерия и показателей эффективности отрасли «культура и искусство» // Методология комплексного исследования социально-экономических систем. Вып. 1. — М., 1980. С. 3–12; Грушин Б. А. Принципы долгосрочного программирования в сфере культуры // СОЦИС. 1984. № 3. С. 82–89; Рудник Б. Л. Программно-целевой подход к планированию развития комплекса отраслей культуры и средств массовой информации // Культура и средства массовой информации: социально-экономические проблемы. — М., 1985. С. 55–60.

тивность идеи «беспредельности» культурного потребления была доказана в ряде теоретических и прикладных исследований. Их результаты убедительно продемонстрировали существование некоего «оптимума» освоения культурных благ⁶.

Среди попыток решить эту проблему с конструктивных позиций выделю поиск ориентиров культурной деятельности в культурно продвинутых регионах и их распространение на все население страны. Неэффективность таких попыток выяснилась довольно скоро. Исследования показали, что в любом регионе культурные потребности формируются под влиянием национальных традиций, присущих данной общности людей, социальных, экономических и природно-климатических условий жизни. Наконец, регионы отличаются по социально-демографическому составу населения. Поэтому эксплуатация известного утилитаристского мотива обеспечения одинаковых для всех регионов страны показателей культурной деятельности фактически не имеет серьезной научной основы.

К числу не самых удачных решений следует отнести и поиск структуры культурной деятельности в экспертных оценках. Многочисленные опыты показали, что даже са-

мый искусственный специалист не в состоянии определить, как будет (а тем более должен) развиваться объект, характеристики которого зависят от очень большого числа факторов. Примерно та же участь постигла и модные в свое время методы математической статистики, применение которых столкнулось с препятствиями явно не технического характера, а прежде всего, с трудностями определения количественной меры значимости тех или иных факторов культурной деятельности, придания им соответствующего веса.

Указанные обстоятельства стимулировали исследователей к поиску иных способов определения рациональных уровней жизнедеятельности людей. В центре внимания оказались такие подходы, которые основываются на изучении реальных, уже существующих явлений, но опережающих в своем социальном развитии сегодняшнюю действительность. И наибольшее признание получил метод выявления общественно значимых целевых установок по принципу «социального образца». Его содержание можно раскрыть с помощью следующей важной формулы: *целевые ориентиры для группы индивидуумов в целом соответствуют фактическим параметрам поведения людей в более развитой их подгруппе*⁷.

⁶ См.: Вахеметса А. Л., Плотников С. Н. Человек и искусство. — М., 1968. С. 190; Фохт-Бабушкин Ю. У. Искусство и духовный мир человека. — М., 1982. С. 66–67 и др.

⁷ Римашевская Н. М., Шаталин С. С. Методологические проблемы изучения и прогнозирования народного благосостояния // Экономика и математические методы. Т. X. Вып. 2. — М., 1974; Типология потребления. — М., 1978. С. 23.

Таким образом, сущность этого метода состоит в выделении продвинутой части населения — в рамках одного города, региона, страны — и создании на этой основе представлений о желательном состоянии соответствующей социальной системы в целом. В случае, когда принцип «социального образца» применяется для определения социально целесообразных характеристик деятельности людей, его называют методом «опережающих», или «эталонных», групп. Указанный метод оказался столь универсальным, что был востребован при разработке целевых показателей в самых разных сферах общественной жизни⁸.

Ключевой проблемой в реализации данного подхода является формирование *содержательных критериев*, по которым можно выделить более развитую часть людей в той или иной их совокупности. Здесь также наблюдается множество различных подходов. Однако в подавляющей массе случаев предложенные методы позволяют учесть лишь некоторые отдельные характеристики людей, по которым они опережают других индивидуумов. Речь, как правило, идет об уровне потребления культурных благ, уровне образования участни-

ков культурной деятельности, определении рациональных показателей культурной деятельности с помощью выбора в качестве «социального образца» населения региона, обладающего наиболее высоким уровнем жизни.

Эффективное решение проблемы обеспечил подход, разработанный на основе теории личностных потенциалов⁹, позволяющий на операциональном уровне выделять опережающие группы людей, превосходящие в личностном развитии остальную часть населения¹⁰. В рамках исследования, выполненного в Государственном институте искусствознания, были предложены конкретные методики построения целевых ориентиров культурной деятельности, где в качестве таких показателей рассматривалось фактическое потребление культурных благ наиболее развитыми людьми внутри каждой социальной группы.

Следует особо подчеркнуть реальность целевых показателей, их конкретность и достижимость. Это непосредственно вытекает из методик выделения опережающих групп, из того, что и более развитые люди — это часть обычного населения, досуг которых не выходит за рамки возможностей,

⁸ Йохансен Л. Очерки макроэкономического планирования. Т. 1. — М., 1982. С. 300.

⁹ См.: Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность. — М., 1975. С. 182–189; Каган М. С. Человеческая деятельность. Опыт системного анализа. — М., 1974. С. 53–89.

¹⁰ В сфере культуры она получила развитие в исследованиях Ю. У. Фохта-Бабушкина.

предоставляемых свободным временем, доходами и семейно-бытовыми условиями. Указанное обстоятельство выгодно отличает предложенный метод от всех других способов, применение которых (например, метода экстраполяции тенденций или экспертного опроса) может приводить (и чаще всего приводит) к получению нереальных целевых ориентиров, выходящих порою за границы физиологических и социальных возможностей современного человека.

Учитывая все сказанное выше, именно целевые показатели следует рассматривать в качестве социальных стандартов культурной деятельности. При этом последние могут быть определены в виде набора количественных характеристик культурного поведения «среднего представителя» опережающей группы населения. Что касается конкретных расчетов социальных стандартов, то здесь следует учитывать ряд факторов.

Во-первых, целевой уровень потребления культурных благ по каждому их виду и в каждом регионе. Во-вторых, фактическую численность и социально-демографический состав населения регионов. В-третьих, существующую систему размещения сети организаций культуры и структуру поселений. В-четвертых, возможности интенсификации производства культурных благ и расширения масштабов их предложения. В-пятых, возможности инвестиций в расширение сети организаций культуры и развитие институциональной среды.

В-шестых, и на это следует обратить особое внимание, многовариантность в выборе опережающей группы населения.

Дело в том, что понятие социального стандарта непосредственно связано с нахождением соответствующего «образца для подражания», т. е. с выделением из общей совокупности индивидуумов некоторой части, которую можно признать в качестве опережающей группы. Понятно, что единственного решения здесь нет и быть не может. Многовариантность социальных стандартов объективно обусловлена наличием разных возможностей в выборе контингента жителей региона, опережающих в своем личностном развитии остальную часть его населения. Указанный выбор непосредственно зависит от предъявляемых требований и в этом смысле всегда сводится к волевым решениям. После этого замечания по поводу вариантности социальных стандартов можно поставить вопрос и о бюджетных нормативах.

БЮДЖЕТНЫЕ НОРМАТИВЫ КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Остановимся на нормативах бюджетного финансирования культурной деятельности. Речь идет о системе нормативов финансирования культурной деятельности из региональных бюджетов и дополняющих эти нормативы социальных трансфертах, направляемых из федерального

бюджета в региональные. Их объединяющей основой служит совокупность нормативов обеспеченности культурной деятельности финансовыми ресурсами, поступающими из консолидированного государственного бюджета. Однако прежде чем обсуждать конкретные вопросы определения этих нормативов, уточним экономический смысл и существующую связь с социальными стандартами.

Данная тема требует более детального обсуждения самих социальных стандартов. Стандарт потребления культурных благ определяется в виде «слепок» с культурного поведения опережающей группы людей. Иначе говоря, уровни потребления культурных благ, присущие данной части населения, принимаются в качестве социальных стандартов для всех других жителей региона. При этом ожидаемый прирост потребления культурных благ, обусловленный достижением стандартов, обнаруживает их прямую связь с интересами общества. Если сам социальный стандарт рассматривать в качестве особого блага, способного удовлетворить соответствующую потребность общества¹¹, то можно говорить и о социальной полезности данного блага.

Имея в виду приведенные соображения, можно предложить соот-

ветствующий измеритель предельной полезности социального стандарта. Без ограничения общности анализа следует считать, что таким измерителем является «коэффициент расхождения»¹² — размеры дополнительного (по отношению к фактическому уровню) потребления культурных благ. Другими словами, этот коэффициент отражает степень отставания тех или иных видов культурной деятельности от их целевых рубежей (стандартов), т. е. определяет «ценность» для общества дополнительного потребления соответствующих культурных благ и показывает тем самым, какие стандарты обладают более высокой предельной социальной полезностью. Сравнение социальных стандартов со сложившимися масштабами культурной деятельности, например, целевого и фактического уровня посещаемости музеев, обеспечивает несложный расчет коэффициентов расхождения — измерителей предельной полезности стандартов.

Уточним, что, кроме предельной полезности, всякий социальный стандарт обладает и общей социальной полезностью. Для ее оценки достаточно учесть наряду с дополнительным потреблением культурных благ еще и тот его уровень, который сформировался к момен-

¹¹ Речь идет о мериторных товарах и услугах, в отношении которых рынок не выявляет истинного спроса. Не повторяя сказанного, отмечу сам факт заинтересованности общества в увеличении потребления таких благ до уровня, отражающего его целевые установки.

¹² Подробнее о «коэффициентах расхождения» см.: Художественная культура и развитие личности: проблемы долгосрочного планирования. — М., 1987.

ту введения стандарта. Следует также обратить специальное внимание на способ построения социального стандарта. Дело в том, что понятие «опережающей группы» населения, как уже отмечалось, не может быть строго детерминировано, а потому и сам стандарт, и его предельная социальная полезность зависят от выбора этой группы людей. Не обсуждая проблемы выбора, следует констатировать лишь наличие разных вариантов «опережающей группы», отличающихся друг от друга в количественном отношении.

Речь идет о том, что упорядоченная (по степени развития личности) совокупность людей позволяет построить своего рода шкалу «опережающих групп», на которой последовательно расположены варианты этой группы с ее монотонно возрастающим удельным весом в общей совокупности жителей региона. Если допустить, что левый конец данной шкалы представлен только одним, самым развитым человеком, то ее правая граница соответствует такому варианту, когда «опережающая группа» полностью совпадает со всей совокупностью жителей региона. Понятно, что каждому из вариантов «опережающей группы» на этой шкале соответствует и свой вариант социального стандарта. Чем больше размер опережающей группы, тем менее строги критерии принадлежности к ней и тем ниже качество самого социального стандарта.

Поэтому при рассмотрении динамики предельной социальной

полезности стандарта надо иметь в виду все его вариации на упорядоченной шкале «опережающих групп населения». Учитывая данные соображения, представляется возможным сделать следующий вывод. *Социальная полезность стандарта удовлетворяет универсальному закону убывающей предельной полезности.* Это означает, что чем больше людей участвует в формировании социального стандарта, тем ниже его предельная социальная полезность. Обоснованность данного вывода вытекает как из дефиниции самого стандарта, так и из содержания измерителя его предельной полезности. По мере роста удельного веса «опережающей группы» населения происходит снижение предельной полезности социального стандарта, что отражается в динамике «коэффициентов расхождения».

Сопоставление механизма убывающей предельной полезности при рассмотрении обычных товаров и услуг, способных удовлетворять индивидуальные потребности человека, и благ, имеющих социальную полезность, позволяет увидеть некоторые особенности проявления этого универсального закона применительно к социальным стандартам. Если для обычных благ убывающая динамика предельной полезности объясняется феноменом насыщения потребностей индивидуума при увеличении объема потребления этих благ, то снижение предельной полезности социального стандарта имеет совершенно иную природу. Вместо классической

последовательности покупок с уменьшающейся полезностью каждой дополнительной единицы приобретаемого блага, в данном случае мы имеем дело с монотонно возрастающей частью населения, участвующей в формировании стандарта, и дефинитивно убывающей ценностью каждого последующего варианта этого стандарта.

Несмотря на указанные различия в проявлении этой универсальной закономерности, можно считать, что и в данной сфере имеются принципиальные возможности использования инструментария теории предельной полезности для определения цен на такие специфические блага, как социальные стандарты. Учитывая это, можно утверждать, в частности, что *цена достижения социального стандарта культурной деятельности суть денежное выражение его предельной социальной полезности*. Речь идет о нормативах бюджетного финансирования различных видов культурной деятельности (N_i), которые в рамках предложенной концепции трактуются как цены на социальные стандарты (S_i). Это те цены — бюджетные ассигнования на тот или иной вид культурной деятельности в расчете на одного жителя, — которые платит государство для реализации установленных в регионе стандартов потребления культурных благ. Как свидетельствует теория, определение этих цен, или нормативов бюджетного финансирования, непосредственно связано с анализом предельной полезности социальных стандартов.

Следует подчеркнуть, что стандарты культурной деятельности не имеют ничего общего с попытками навязать отдельным людям или группам населения формы и способы удовлетворения их культурных потребностей. Речь идет о стратегических интересах общества как такового, о его представлениях по поводу желательных масштабов и структуры культурной деятельности, о целях мериторного вмешательства государства, т. е. об ориентирах и уровне бюджетной поддержки производителей культурных благ. Именно поэтому социальные стандарты культурной деятельности не имеют прямого отношения к конкретным людям, а присущи лишь более или менее крупным общественным группам, населенным пунктам, регионам страны. Поэтому и нормативы бюджетного финансирования, трактуемые как общественные цены реализации социальных стандартов, определяют объем государственной поддержки культуры и используются лишь в экономических отношениях с производителями культурных благ, стимулируя их деятельность на достижение определенного уровня обеспеченности населения культурными благами.

Отмечу и другие особенности определения этих нормативов. Во-первых, культурные блага рассматриваются здесь как мериторные товары, а бюджетные ассигнования, повторю еще раз, являются финансовым обеспечением реализации социальных стандартов, устанавливаемых для каждого региона в

отдельности, но в соответствии с едиными целевыми установками федеративного государства. Во-вторых, указанные финансовые нормативы определяются раздельно по видам культурной деятельности из расчета на душу населения и / или в процентах к общей величине расходов бюджета. В-третьих, совокупность региональных нормативов бюджетного финансирования культурной деятельности и системы социальных трансфертов из федерального бюджета отражает пропорции распределения «финансового бремени» между бюджетами разных уровней, обусловленные политикой бюджетного федерализма.

Конкретные расчеты финансовых нормативов исходят из двух предпосылок: из выбора k -го варианта социальных стандартов (S_i^k), отражающих стратегические интересы общества, и базовых экономических условий культурной деятельности, выраженных в показателе удельных бюджетных расходов (B_i). Величина последнего рассчитывается как отношение фактической суммы бюджетных ассигнований в базовом году (T) к численности населения региона. При этом данный показатель определяется раздельно по каждому виду культурной деятельности и по каждому региону Российской Федерации.

В итоге сам норматив финансирования из консолидированного бюджета представляет собой произведение базовой величины удельных бюджетных расходов и коэффициента расхождения (R_i), соответствующего k -му варианту социальных

стандартов. Уточню, что речь здесь идет о нормативах финансирования культурной деятельности из консолидированного государственного бюджета. В общем виде указанные нормативы могут быть рассчитаны по следующей формуле:

$$N_i(S_i^k) = B_i(T) \times R_i(S_i^k) \quad (1)$$

где: $N_i(S_i^k)$ — норматив финансирования i -го вида культурной деятельности из консолидированного бюджета (руб. / чел.); $B_i(S_i^k)$ — базовая величина удельных бюджетных расходов i -го вида культурной деятельности (руб. / чел.); $R_i(S_i^k)$ — «коэффициент расхождения» для i -го вида культурной деятельности.

При использовании финансовых нормативов (1) в планировании расходов государственного бюджета на культурную деятельность надо иметь в виду следующие обстоятельства. Во-первых, необходимо обратить особое внимание на обоснование выбора конкретного варианта социальных стандартов культурной деятельности, с учетом феномена убывающей предельной полезности стандартов, построенных на шкале монотонно возрастающего удельного веса опережающей группы населения.

Во-вторых, подчеркну это особо, в «коэффициентах расхождения», представляющих эти социальные стандарты, уже учтены возможности увеличения объема предложения культурных благ и экономия на издержках их производства за счет интенсификации деятельности организаций культуры.

В-третьих, использование указанных нормативов в перспективе требует дополнительного учета фактора инфляции, отражающего реальную динамику цен. Кроме того, из-за постоянно меняющихся экономических условий, а также ввиду корректировки самих социальных стандартов необходимо установить периодичность пересмотра финансовых нормативов.

В-четвертых, указанные нормативы устанавливают объем финансовых ресурсов из консолидированного бюджета, необходимых для реализации мериторного интереса государства, связанного с приближением в каждом регионе соответствующего вида культурной деятельности к ее социально целесообразным масштабам и структуре. Финансовое обеспечение культурной деятельности на базе таких нормативов требует установления определенных пропорций в распределении бюджетного бремени между субъектами Российской Федерации и федеральным центром.

Рассмотренные выше нормативы финансового обеспечения культурной деятельности за счет средств консолидированного государственного бюджета обладают некоторой особенностью. Они не в полной мере позволяют учесть финансовые возможности региона. И потому вполне реальной оказывается ситуация, когда объем бюджетного финансирования культурной деятельности, рассчитанный по указан-

ным нормативам, окажется не «по карману» региональному бюджету. Именно в этом случае средства на финансирование культурной деятельности в экономически слабом регионе должны формироваться в партнерстве регионального и федерального бюджета. Еще одним аргументом в пользу долевого участия федерального центра в поддержке культуры отдельных регионов является тот факт, что речь здесь идет о федеральных стандартах культурной деятельности, в реализации которых есть ответственность и самого центра. Формой исполнения подобных обязательств являются трансферты, направляемые из федерального в региональные бюджеты¹³.

Исходя из мировой практики, можно сделать вывод, что данный вид перераспределения налоговых доходов государства предполагает в дополнение к блочным трансфертам использование целевых бюджетных трансфертов¹⁴, а также создание регионального трансфертного фонда за счет ресурсов бюджета более высокого уровня. При этом права на получение указанных целевых средств должны быть оговорены в законе о государственном бюджете каждого текущего года. В подобной ситуации общий объем финансовых ресурсов культурной деятельности, соответствующий социальным стандартам, определяется в каждом регионе на основе двух систем нормативов: региональ-

¹³ См., напр., Художественная жизнь современного общества. Искусство в контексте социальной экономики. Т. 3. — М., 1998. С. 213.

ных нормативов бюджетного финансирования и трансфертов из федерального бюджета.

Следует специально подчеркнуть, что размер трансфертов существенным образом зависит от положения дел в экономике и распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней. В ситуации, когда значительная часть налоговых доходов государства остается в региональных бюджетах и уровень экономического развития позволяет отказаться от деления регионов на бедные и богатые, потребность в бюджетных трансфертах может ослабнуть. Однако в общем случае стремление государства приблизить культурную деятельность к социальным стандартам в каждом регионе требует обязательного участия федерального бюджета. При этом размер целевых трансфертов должен быть установлен, исходя из меры отставания культурной деятельности в том или ином регионе от принятых социальных стандартов.

В целом же величина целевого трансферта рассчитывается на основе следующей формулы:

$$T_i(S_i^k) = B_i(T) \times G \times [R_i(S_i^k) - 1] \times F_i(S_i^k) \quad (2)$$

где: $T_i(S_i^k)$ – размер трансферта для i -го вида культурной деятельно-

сти из федерального бюджета (млн руб.); $F_i(S_i^k)$ – доля участия федерального центра в бюджетном финансировании социального стандарта S_i^k для i -го вида культурной деятельности (%); G – численность населения региона (тыс. чел.).

Теперь следует рассмотреть региональные бюджетные нормативы, которые определяются с учетом нормативов финансирования культурной деятельности из консолидированного бюджета и соответствующих федеральных трансфертов. Искомые нормативы устанавливаются в виде доли затрат на тот или иной вид культурной деятельности в общей сумме расходов регионального бюджета. В этом случае обеспечивается прямая увязка финансовой поддержки культуры с бюджетными возможностями региона, которые дополняются специальными федеральными трансфертами. Указанные нормативы также ориентированы на реализацию мериторных интересов общества и могут быть рассчитаны по следующей формуле:

$$N_i^R(S_i^k) = [N_i(S_i^k) \times G - T_i(S_i^k)] / B(T) \quad (3)$$

где: $N_i^R(S_i^k)$ – региональный норматив бюджетного финансирования i -го вида культурной деятельности

¹⁴ Отмечу распространение целевых трансфертов в финансовой политике многих стран. Так, почти 20% всей федеральной поддержки бюджетов отдельных штатов в США распределяется в настоящее время на основе выделения именно целевых трансфертов.

118 (%); $B(T)$ — суммарные расходы бюджета в регионе (млн руб.).

Итак, рассмотренные выше нормативы бюджетного финансирования самым непосредственным образом зависят от выбранного варианта социальных стандартов (S_i^k). При этом анализ «коэффициентов расхождения» указывает на неравномерность их динамики при изменении требований к самим стандартам. Фактически по каждому виду культурной деятельности существует некоторый порог, после которого повышение качества стандарта вызывает достаточно резкий количественный рост проектируемого уровня потребления культурных благ. Здесь имеют место 2 проблемы, точнее 2 препятствия, затрудняющие реализацию социальных стандартов, даже при условии выделения бюджетных средств в полном соответствии с расчетными нормативами. Речь идет о неадекватной институциональной среде и недостаточно развитой сети организаций культуры в конкретном регионе.

В связи с этим вспомним известную максиму Платона, который устами Сократа говорит, что добродетель недостижима для всех и каждого в равной мере¹⁵. Существование мериторных интересов общества демонстрирует нехватку у индивидуумов и ряда других качеств — «знаний, воли и ресурсов», — не позволяющих им верно оценивать действительную полезность культурных благ. След-

ствием этого феномена является «занижение» рыночного спроса на культурные блага. Собственно, именно данный мотив и обуславливает необходимость государственного вмешательства в виде бюджетного финансирования части расходов культурной деятельности. Однако и в случае создания необходимых экономических условий для культурной деятельности нет гарантий, что реальное культурное поведение людей действительно приблизится к социальным стандартам. Дефицит тех особых «человеческих ресурсов», о которых говорил Платон, может превратиться в преграду для реализации любого мериторного интереса общества.

Отсутствие необходимых качеств можно восполнить институциональным «субститутотом». Принятые в обществе (группе) неписанные правила в виде ценностных ориентаций и норм поведения способны заменить человеку знания об истинных свойствах культурных благ. Система же писанных правил, закрепленных в соответствующих законодательных или нормативных актах, в определенных границах может компенсировать и слабоволие людей, приближая их культурное поведение к социальным стандартам. Именно в этом смысле дефицит «знаний, воли и ресурсов» можно, действительно, компенсировать существованием *адекватной институциональной среды*.

¹⁵ Платон. Протагор (361) // Платон. Соч.: В 3 т. Т. 1. — М., 1968. С. 252.

Однако в общем случае сформировавшиеся ценностные ориентации и нормы поведения не обеспечивают приоритетность культуры для подавляющей части населения. Достаточно важной ее считают лишь те, кого Масгрейв относит к «информированной»¹⁶, а я — к «опережающей группе» людей. Попытки распространения ценностных ориентаций и норм поведения этих людей на их референтные группы, на все общество являются реальным ресурсом достижения мериторных интересов государства. Значимость этого элемента концепции социальных стандартов и нормативов бюджетного финансирования требует разработки специальной программы, основной задачей которой должен стать комплекс мер по модернизации институциональной среды в каждом конкретном регионе.

Менее сложной в социальном плане, но требующей, быть может, больших материальных ресурсов является другая специальная программа, направленная на развитие сети организаций культуры. Сложившаяся в основном в прошлый период сеть театров, филармоний, концертных залов, музеев, галерей, библиотек и клубных учреждений уже не в каждом регионе может в новых условиях обеспечить требуемые объемы и структуру предложения культурных услуг. Поэтому ясно, что при выборе конкретного варианта социального стандар-

та должен учитываться и сетевой фактор. В тех случаях, когда принятые решения предполагают введение стандартов более высокого уровня, необходимой становится и разработка специальной программы, обеспечивающей реструктуризацию действующей сети и создание новых организаций культуры в соответствии с уточненной отраслевой схемой их размещения.

ОПЫТ ПОСТРОЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ

Концепция социальных стандартов была в экспериментальном порядке реализована в Орловской области Российской Федерации в рамках исследования, выполненного сотрудниками Государственного института искусствознания и Института социальной экономики.

Исходным пунктом исследования стал социологический опрос населения, проведенный при непосредственном участии специалистов Орловской региональной академии государственной службы на базе анкеты, разработанной в Государственном институте искусствознания. Анкета содержала тест-вопросы, позволяющие оценивать каждого реципиента по заранее установленным критериям и выстраивать соответствующую иерархию по уровню личностного развития людей. На этой основе,

¹⁶ *Musgrave R. A. Provision for Social Goods // Public Economics / Margolis J., Guitton H. (eds.). — L.-Besingstoke, 1969. S. 16.*

собственно, и выделялась «опережающая группа» людей, послужившая образцом для определения стандартов культурной деятельности и нормативов бюджетных ассигнований.

Требование статистической надежности репрезентативности расчетов определило масштабы и характер проводимого социологического опроса населения, в котором приняли участие 911 представителей Орла, 1569 жителей Мценска и Болхова, а также 676 человек, проживающих в шести селах. Всего было опрошено 3156 человек, представляющих все основные сегменты населения Орловской области.

Принимая во внимание, что социальные стандарты должны максимально полно учитывать особенности разных групп населения региона и специфику социокультурной ситуации по возможности во всех городах и селах, населенные пункты Орловской области были разбиты на 3 самостоятельных типа. Во-первых, город Орел как центр региона, во-вторых, другие города области и, в-третьих, сельские населенные пункты. При этом в каждом типе населенных пунктов изучались 14 групп населения, отличающиеся между собой по полу, возрасту и образованию. Таким образом, при анализе 14 групп населения в 3 типах поселений, объектом изучения стала культурная деятельность 42 групп жителей Орловской области. В каждой из них была выстроена иерархия людей по уровню их личностного

развития и зафиксированы параметры их культурной деятельности.

Базой для построения социальных стандартов служит культурная деятельность наиболее развитой в личностном плане «опережающей группы» населения. С опорой на идеи крупнейших представителей отечественной философии и психологии была предложена методология построения иерархических шкал, описываемая восьми-элементной структурой личностных потенциалов и социальных ролей человека. Первые четыре представляют духовные потенциалы (ценностно-ориентационный, познавательный, созидательный и коммуникативный), вторые четыре — важнейшие социальные роли людей (производственная, общественная, семейная и досуговая).

Сформированность у человека всех восьми элементов означает наиболее высокий уровень личностного развития. На другом полюсе находятся те, у кого ни один элемент не сформирован сколько-нибудь основательно. Между двумя крайними точками располагаются люди с различными комбинациями сложившихся элементов, тем самым образуется иерархия уровней личностного развития. При этом «коэффициенты расхождения» определяются на основе анализа реальной культурной деятельности в регионе: как отношение потребления культурных благ каждого вида людьми различного уровня развития к среднему по всему массиву объему потребления этих же благ. Данное отношение равно еди-

нице в том случае, если потребление людей определенного уровня развития совпадает со средним показателем; оно больше единицы, если эти размеры выше среднего, и меньше единицы, когда они ниже среднего.

При построении социальных стандартов ключевым сюжетом является вопрос об уровне целей, который целесообразен для данного исторического отрезка и конкретных условий культурной деятельности. Чтобы быть реалистичной, цель не должна слишком завышаться. Подобная ситуация могла бы возникнуть, если за социальные стандарты принять масштабы культурной деятельности самой развитой части населения, той, у которой все 4 духовных потенциала заметно развиты и которая успешно выполняет все 4 социальные роли. Таких людей на момент проведения исследования было около 3% в городах и 2% в селах в Орловской области. Рас-

считывать, что в обозримом будущем можно всех жителей региона вывести на этот уровень, было бы наивно.

С другой стороны, неправомерно и занижать цель, что ведет к большей или меньшей стагнации социального развития. При этом надо иметь в виду, что чем ниже уровень целевых установок, тем большее количество людей уже сейчас ему соответствует, а значит, и возможные перемены в культурной деятельности населения будут менее значительными. Иными словами, чем ниже избираемый уровень, тем, как уже отмечалось, меньше и социальная ценность вводимых стандартов. Исходя из этих соображений, в исследовании было выделено 6 уровней личностного развития населения региона и соответственно рассчитано 6 вариантов коэффициентов расхождения по каждому виду культурной деятельности (табл. 1).

Таблица 1

КОЭФФИЦИЕНТЫ РАСХОЖДЕНИЯ

Вид культурной деятельности	Фактическое потребление на 1000 жителей	Коэффициенты расхождения					
		При удельном весе «опережающей группы» населения:					
		8%	16%	38%	59%	82%	100%
Посещение театров	265	2,300	1,700	1,200	1,200	1,000	1,000
Посещение концертов	13	1,250	1,600	1,400	1,200	1,100	1,000
Посещение музеев	272	1,850	1,750	1,400	1,200	1,070	1,000
Читатели библиотек	463	1,600	1,600	1,500	1,300	1,050	1,000
Участники клубных формирований	50	1,250	1,250	1,250	1,250	1,000	1,000
Посещение парков	1139	0,850	1,010	0,970	1,100	1,040	1,000

Наиболее высокий уровень соответствует показателям культурной деятельности людей, у которых развиты 3 или 4 личностных потенциала и которые успешно выполняют свои социальные роли. Таких *разносторонне развитых людей* в Орловской области оказалось 8%. Тех, кто отличается развитыми духовными потенциалами, но успешно реализует лишь часть социальных ролей, оказалось тоже 8%. Это — второй уровень избранной классификации. Их объединение с людьми первого уровня дает 16%.

В силу явного крена в сторону духовного развития за счет относительной слабости социальной практики эти люди названы *односторонне развитыми*. Третий уровень — это люди с двумя сформированными духовными потенциалами и успешно выполняющие одну или несколько ролей. Их уже 22% и вместе с двумя предыдущими группами они составляют 38% населения. Эта группа получила название *средне развитых*.

Четвертый уровень образуют люди с одним сформированным духовным потенциалом и скромной социальной практикой (1–2 роли). Это группа *слабо развитых* — 21%, и вместе с тремя отмеченными выше она охватывает 59% жителей области. Пятый уровень — *эклектично развитые*. У людей этого уровня развиты 1 или 2 духовных потенциала и практически бесплодна социальная практика. Их личностная характеристика выглядит случайной и беспорядоч-

ной. Подобное свойственно 23% населения. С учетом четырех первых уровней пятый составляет 82%.

Наконец, шестой уровень — *несформировавшиеся*. Их 18% и у них практически вовсе не сформированы духовные потенциалы, они успешно выполняют в лучшем случае одну социальную роль, а часто — ни одной. Это самый низкий уровень, вместе с остальными их 100%, т. е. в данном случае речь идет обо всем населении и коэффициент расхождения здесь всегда равен 1,0.

Величина и иерархия коэффициентов расхождения свидетельствуют о степени отставания нынешних масштабов культурной деятельности населения от социально желательных, соответствующих мериторным интересам общества. Больше всего отстает от желательного уровня театр (максимальный коэффициент 2,3), несколько меньше отставание у музеев и выставок (максимальный коэффициент 1,85). Еще ближе к целевому уровню процент читателей библиотек (1,6). В ряде случаев самый большой коэффициент отличает не первый уровень, а второй. Это значит, данный вид культурной деятельности во многом не соответствует запросам наиболее развитой части населения и только для менее развитых людей он является объектом пристального интереса и значимым фактором их личностного становления. Здесь, следовательно, необходимо не только расширение масштабов предложения, но и радикальные меры по его качественному

улучшению. Подобное характерно для книговыдачи в библиотеках (бедность фондов!), посещаемости клубных мероприятий (которые, видимо, не отличаются высоким качеством).

Проведенное социологическое обследование населения Орловской области позволило сделать вывод, что при построении минимальных социальных стандартов культурной деятельности в этом регионе следует ориентироваться на поведение людей, принадлежащих к группе «средне развитых», или имеющих более высокий уровень личностного развития. Именно эту часть населения региона можно принять в качестве последней «опережающей группы», включающей в себя людей, в которых ощущим определенный потенциал духовного и социального развития: сформированы хотя бы 2 из 4 духовных потенциалов и успешно выполняется по крайней мере 1 из социальных ролей. Всякое дальнейшее понижение требований к социальному стандарту чревато уже включением в группу «опережающей» людей с едва начавшим формироваться духовным миром и очень бедной социальной практикой. Культурную деятельность таких людей вряд ли целесообразно использовать в качестве «образца для подражания».

Имея в виду наличие разных вариантов стандартов культурной деятельности, соответствующих предъявляемым к ним требованиям, следует подчеркнуть необходимость принятия управленческих

решений, связанных с их выбором. Оставляя право такого выбора за администрацией региона, приведу лишь некоторые соображения и рекомендации, вытекающие из анализа результатов социологического и статистического исследования культурной деятельности населения Орловской области.

Во-первых, следует иметь в виду установленное минимальное требование к стандартам и их маргинальный уровень. За исключением парков (по их посещаемости Орловская область занимает третье место и опережает абсолютное большинство субъектов Российской Федерации), где нет резона в наращивании потребительской активности, по остальным видам культурной деятельности превышение удельного веса «опережающей группы» 38% рубежа приводит к очевидной деградации самого понятия социального стандарта. И лишь в самом крайнем случае полного опустения государственной казны можно как-то оправдать варианты социальных стандартов, построенных на массиве «опережающей группы», превышающей рубеж 38%.

Во-вторых, выбирая вариант социальных стандартов, построенных на более жестких требованиях, т. е. используя в качестве образца культурной деятельности поведение «опережающей группы» с удельным весом в общей совокупности населения ниже 38%, следует иметь в виду возможность «скачков» в проектируемом потреблении культурных благ и необходимости в этом случае инвестиционной

составляющей в реализации таких стандартов. Речь идет о преодолении препятствий в их достижении, которые связаны с неадекватной институциональной средой и недостаточно развитой сетью организаций культуры.

Дело в том, что значительный количественный рост проектируемого уровня потребления культурных благ при достижении стандартов, построенных на «опережателях» с удельным весом ниже 38%, по-видимому, вообще не может быть реализован без расширения сети организаций культуры и соответствующих инвестиций. К примеру, выбор более качественного стандарта увеличивает проектируемый уровень потребления театральных услуг с 319 посещений на 1000 жителей (при удельном весе «опережающей группы», равном 38%) до 451 посещений (при 16%) и до 611 посещения (при 8%); соответственно в музеях с 381 до 476 и 503 посещений в расчете на те же 1000 жителей.

Выполненное исследование продемонстрировало, что с учетом сложившейся ситуации и в условиях ограниченных бюджетных средств выбор социальных стандартов, построенных на «опережающих группах» с удельным весом ниже 38%, для Орловской области нецелесообразен.

Этот вывод, однако, имеет одно исключение. Речь идет о необходимости радикального изменения ситуации в концертной деятельности региона, которая требует особого внимания. Показательно, что

даже наиболее развитая часть жителей посещает концерты редко, даже очень редко и гораздо реже, чем спектакли, музеи и выставки. В большой степени это обусловлено критически низким уровнем предложения.

Принимая во внимание данный факт, можно ожидать, что увеличение предложения услуг концертных организаций приведет к росту активности населения в этом виде культурной деятельности. Более того, наблюдаемый ныне низкий уровень приобщения населения к музыкальному искусству, как это ни парадоксально, позволяет утверждать, что в данном виде культурной деятельности существуют предпосылки для реализации самого высокого уровня стандарта, причем за счет увеличения лишь текущих бюджетных ассигнований, без соответствующих инвестиций. Выделение дополнительных финансовых ресурсов и привлечение с помощью этих средств сторонних музыкальных коллективов, как и использование имеющейся сети клубных площадок, расположенных в 24 районах Орловской области, способно обеспечить прирост посещаемости концертов на 50–60%.

Конечно, выбор вариантов социальных стандартов является прерогативой администрации региона. Предложенные рекомендации сводятся к следующему: по театрам, музеям, библиотекам и клубам социально целесообразным является стандарт, установленный на базе опережающей группы с удель-

ным весом 38%; по концертным организациям соответственно 16% и по паркам следует ограничиться сложившейся ситуацией.

Следующий шаг — определение финансовых нормативов, которые соответствуют бюджетным ассигнованиям на культуру, необходимым для реализации социальных стандартов. Определение финансовых нормативов, включая нормативы финансирования из консолидированного бюджета, целевые трансферты из федерального бюджета и региональные бюджетные нормативы, предполагает выполнение следующих расчетных процедур.

1. Определение норматива финансирования из консолидированного бюджета i -го вида культурной деятельности $N_i(S_i^k)$ на основе произведения базовой величины удельных бюджетных расходов B_i и коэффициента расхода $R_i(S_i^k)$, соответствующего k -му варианту социальных стандартов.
2. Определение нормативного прироста бюджетных ассигнований $\Delta B_i(S_i^k)$ для каждого i -го вида культурной деятельности, рассчитываемого как произведение численности населения G на разность между нормативом финансирования из консолидированного бюджета $N_i(S_i^k)$ и величиной удельных бюджетных расходов B_i .
3. Расчет целевых трансфертов из федерального бюджета для каждого i -го вида культурной деятельности $T_i(S_i^k)$, определяемых

на основе реализации принципа «встречных субсидий» в виде произведения нормативного прироста бюджетных ассигнований $\Delta B_i(S_i^k)$ и соответствующих коэффициентов участия федерального центра в финансировании социальных стандартов $F_i(S_i^k)$.

4. Определение региональных нормативов бюджетного финансирования для каждого i -го вида культурной деятельности $N_i^R(S_i^k)$ в виде отношения разности между нормативной величиной ассигнований из консолидированного бюджета $N_i(S_i^k) \times G$ и целевым трансфертом из федерального бюджета $T_i(S_i^k)$ к общей сумме расходов регионального бюджета B . Результаты расчетов нормативов и прироста бюджетных ассигнований на культурную деятельность в Орловской области приведены в табл. 2 и 3 (на с. 126).

При установлении конкретной величины целевых трансфертов может быть использована процедура определения их размера на основе принципа «субсидий вызова». В этом случае для каждого вида культурной деятельности устанавливается некоторое соотношение (к примеру, 30 : 70 или 50 : 50), в соответствии с которым и распределяются между бюджетами федерального центра и субъекта Федерации дополнительные расходы, связанные с реализацией социальных стандартов.

Отдавая себе отчет в том, что выбор той или иной пропорции

НОРМАТИВЫ РАСХОДОВ ИЗ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА

	Бюджетные ассигнования на 1 жителя (руб./чел.)	Нормативы расходов консолидированного бюджета (руб. / чел.)					Рекомендуемые
		При удельном весе «опережающей группы» населения:					
		82%	59%	38%	16%	8%	
Театры	8,37	8,37	10,04	10,04	14,23	19,25	10,04
Концертные организации	0,79	0,87	0,95	1,11	1,26	0,99	1,26
Музеи	4,90	5,24	5,88	6,86	8,58	9,07	6,86
Библиотеки	14,41	15,13	18,73	21,62	23,06	23,06	21,62
Клубы	19,79	19,79	24,74	24,74	24,74	24,74	24,74
Парки	0,45	0,47	0,50	0,44	0,45	0,38	0,45
Прочие мероприятия и программы	13,01	13,01	13,54	15,23	15,24	17,14	15,23
Культура и искусство всего	61,72	61,72	63,41	76,06	80,04	89,46	80,20

Таблица 3

НОРМАТИВНЫЙ ПРИРОСТ БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ

	Бюджетные ассигнования (тыс. руб.)	Прирост бюджетных ассигнований (тыс. руб.)					Рекомендуемые
		При удельном весе «опережающей группы» населения:					
		82%	59%	38%	16%	8%	
Театры	7566	0	1513	1513	5297	9836	1513
Концертные организации	714	71	143	286	428	179	428
Музеи	4430	310	886	1772	322	3765	1772
Библиотеки	13 027	651	3908	6513	76	7816	6513
Клубы	17 890	0	4473	4473	4473	4473	4473
Парки	407	16	41	-12	4	-61	0
Прочие мероприятия и программы	11 761	476	2005	2013	3735	3744	2013
Культура и искусство всего	55 795	1525	12 968	16 557	25 074	29 752	16 712

может быть результатом диалога между региональными органами культуры и Министерством культуры Российской Федерации, под черкну все же несколько факторов, влияющих на это соотношение.

Во-первых, при определении конкретных пропорций участия федерального центра в финансовом обеспечении стандартов региона необходимо учитывать сложившийся уровень потребления культурных благ и меру отставания (опережения) по данному показателю по разным видам культурной деятельности в стране. В тех видах культурной деятельности, где наблюдается отставание от среднероссийского уровня, надо предусмотреть более высокий удельный вес финансирования из федерального бюджета. Во-вторых, при «ужесточении» требований к вводимому в области социальному стандарту, т. е. при повышении уровня качества самого стандарта, бюджетное участие федерального центра также должно возрастать, обеспечивая тем самым стимулирующую роль принципа «субсидий вызова».

Указанные обстоятельства нашли отражение в дифференцированном подходе к различным видам культурной деятельности. Подчеркну еще раз, что определение пропорций долевого участия в финансовом обеспечении социальных стандартов является прерогативой органов управления. Поэтому, не настаивая на каком-то единственно возможном варианте, следует ограничиться рекомендациями, основанными на конкретном

анализе сложившейся ситуации. Для Орловской области они сводятся к следующему: доля участия федерального центра в нормативном приросте бюджетного финансирования театров, музеев и библиотек варьируется по мере повышения требований к стандарту от 30 до 50%, по концертным организациям — от 50 до 70%, по клубным учреждениям, прочим мероприятиям и программам составляет 30%, по паркам вообще не предусматривается.

Последний комментарий относится к определению объема финансовых ресурсов, направляемых на культурную деятельность в Орловской области из консолидированного, федерального и региональных бюджетов. Следует иметь в виду, что расчеты указанных показателей производились при одном исходном допущении. Это относится к достаточно традиционному условию неизменности размера бюджетных расходов в расчете на единицу потребления культурного блага i -го вида. Именно данное предположение было использовано при определении участвующей в расчетах финансовых нормативов величины удельных бюджетных расходов B_p , представляющей собой произведение размера бюджетных расходов на единицу культурного блага и душевого потребления культурных благ в данном регионе.

Несмотря на обычность такого исходного допущения, следует все же считаться с возможностью нарушения данного условия.

В частности, это происходит всякий раз, когда рост цен на товары и услуги в народном хозяйстве опережает динамику цен на культурные услуги. Кроме этой фундаментальной закономерности, обуславливающей объективный характер роста убыточности культурной деятельности, следует учитывать также и самое обычное влияние инфляции на повышение размера издержек производства культурных благ, требующих в свою очередь адекватного увеличения бюджетных ассигнований.

В этом смысле рассчитанный нормативный объем финансирования культурной деятельности в Орловской области из консолидированного, федерального и региональных бюджетов должен быть скорректирован с помощью статистически заданного (проектируемого или фактического) индекса инфляции.

Завершающий шаг — расчет региональных нормативов бюджетного финансирования, представляющих собой отношение нормативной величины расходов на куль-

турную деятельность из бюджета Орловской области к общей сумме расходов бюджета этого региона.

* * *

Итак, представленная концепция социальных стандартов и нормативов бюджетного финансирования культуры основывается на междисциплинарном подходе, соединяя в себе «мериторику» и «целевые показатели культурной деятельности населения». Синтез идей, содержащихся в этих теориях, позволил преодолеть их персональные слабости, но главное — с новых позиций обосновать необходимость государственной поддержки культуры и предложить конкретные методики для расчета нормативов бюджетного финансирования, базирующиеся на стратегических представлениях общества о целеобразных масштабах и структуре культурной деятельности, создающих условия для реализации мериторных потребностей общества в этой специфической сфере.

СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ СУБЪЕКТА РФ КАК МЕХАНИЗМ ГОРИЗОНТАЛЬНОЙ И ВЕРТИКАЛЬНОЙ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (на примере Ленинградской области)¹

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ, РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

KEY WORDS

MUNICIPAL ENTITY, LOCAL SELF-ADMINISTRATION REFORM, ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT, COUNCIL OF MUNICIPAL ENTITIES

В статье на примере Ленинградской области авторы рассматривают проблему координации деятельности различных муниципальных образований, в том числе соседних, а также способы и методы выстраивания отношений между муниципальными и региональными властями. Авторы связывают решение данных проблем с деятельностью Совета муниципальных образований — относительно новой структуры для местного уровня власти. Рассматриваются основные принципы формирования и практика функционирования ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области».

The authors of the article consider the problem of coordination of activities of different municipal entities, including neighbouring municipal bodies, taking Leningrad region as an example. Tools and methods of constructing relations between municipal and regional power organs are discovered. The authors accept that decision of the mentioned problems is connected with the activity of the Council of municipal entities that is a relatively new structure of power at a local level. The main principles of formation and functioning of the Association «Council of Municipal Entities of Leningrad Region» are taken into consideration.

Реформа местного самоуправления России, начатая законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

КАШИНА

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

E-mail: kashina_soc@inbox.ru

ЕМЕЛЬЯНОВА

Юлия Николаевна — студентка группы III курса факультета государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: yulya-emelyanova@yandex.ru

¹ В статье использованы материалы экспертных интервью Бондарь Александры Афанасьевны — исполнительного директора ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области», и Шерстнева Геннадия Романовича — главы муниципального образования «Кировский муниципальный район Ленинградской области», члена президиума ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области», проведенных Ю. Емельяновой в октябре 2008 г.

Федерации»² внесла множество новаций в деятельность местных властей. Одной из самых серьезных стало выделение различных типов муниципальных образований, изменение их размеров, вызванное стремлением приблизить власть к народу, реализовать принцип непосредственной демократии. Следствием реализации указанного закона стало значительное увеличение муниципальных образований.

* * *

Историческая справка. В 1996 — начале 1997 гг. на основе федерального (имеется в виду Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») и областного законодательства на территории Ленинградской области были созданы 29 муниципальных образований. Принцип добровольности определения территорий муниципальных образований привел к формированию одноуровневой территориальной основы местного самоуправления Ленинградской области при существенном различии между муниципальными образованиями по величине территории, количеству населения, экономическому развитию и др. В 2004 г. начался про-

цесс дробления муниципальных образований области в соответствии с новым федеральным законодательством (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В это время в Ленинградской области были приняты 18 областных законов, устанавливающих границы и наделяющих соответствующим статусом муниципальные образования. Вся территория Ленинградской области разграничена между поселениями, территории всех поселений, за исключением территории городского округа, входят в состав муниципальных районов. Таким образом, вновь образованы 17 муниципальных районов, один городской округ, а также 142 сельских и 62 городских поселения в составе муниципальных районов³.

Таким образом, если до введения нового закона на территории Ленинградской области имелось 29 муниципальных образований, то сейчас их 222. Это, естественно, актуализировало проблему координации деятельности различных муниципальных образований, в том числе соседних, а также проблему выстраивания отношений между муниципальными и региональными властями. Одним из

² Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Административно-территориальное деление Ленинградской области / Под общ. ред. В. А. Скоробогатова, В. В. Павлова. — СПб., 2007. С. 20.

способов решения этих проблем призвано стать создание совета муниципальных образований, что предусмотрено п. 1 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ.

В данной статье будут рассмотрены основные принципы формирования и практика функционирования ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области».

* * *

Совет муниципальных образований — относительно новая структура для местного уровня власти. Хотя Федеральный закон № 131-ФЗ был принят Государственной Думой в 2003 г., реализация его норм в соответствии с переходными положениями началась лишь с 1 января 2006 г., за исключением двух субъектов Российской Федерации, где этот закон был введен в начале 2005 г. как экспериментальный (Новосибирская область и Ставропольский край). С постепенным процессом перехода субъектов Российской Федерации к новой системе местного самоуправления проводились соответствующие мероприятия по созданию такого ассоциированного органа, как совет муниципальных образований.

По инициативе ряда муниципальных образований Валерий Павлович Сердюков, губернатор Ленинградской области, взял на себя полномочия по проведению

учредительного съезда. Как отмечает А. А. Бондарь, на момент создания совета в Ленинградской области никто не знал, будет ли от него польза или нет. Никаких методических разработок в этой области не существовало. А. А. Бондарь рассказывает о том, что они начали с поиска своих союзников в других регионах: *«Плотнее всех мы, конечно, работаем с Новгородской областью. ...Мы очень с ними дружим, а теперь мы работаем со всей Россией. Специальная электронная система, которая заведена Конгрессом муниципальных образований⁴, позволяет нам общаться в режиме он-лайн со всей Россией, что мы и делаем, начиная от Кемерово и Томска и заканчивая Калининградом».*

Между советами муниципальных образований различных субъектов РФ постоянно происходит обмен документами, опытом. *«У нас даже есть такая страничка: когда мне непонятно что делать, я пишу: “SOS. Будьте любезны, дайте мне документы, условно говоря, на орган территориального самоуправления, выполняющий хозяйственные функции”, — и высылаю в российскую сеть. Из российской сети мне начинают сыпаться документы, у кого что наработано, и я таким вот образом могу решить практически любой вопрос, связанный с методикой, нормативами и т. д.».*

⁴ Конгресс муниципальных образований — единое общероссийское объединение муниципальных образований.

В соответствии с п. 1 ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ и организация, и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к ассоциациям. Из этого следует, что членство муниципальных образований в региональном совете — добровольное. В то же время между двумя Федеральными законами имеется определенная коллизия: Федеральный закон № 131-ФЗ предполагает обязательное наличие совета муниципальных образований в субъекте Российской Федерации. Разрешаться она будет в процессе правоприменения. Деятельность совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации должна быть интересна своим членам⁵.

Еще одним дискуссионным вопросом является целесообразность создания палат, которые бы отражали особенности различных типов муниципальных образований (их исчерпывающий перечень дан в п. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ), связанные со спецификой решения вопросов местного значения. Вследствие неравномерного распределения многообразных муниципальных образований

по субъектам Российской Федерации палатный механизм представительства общих интересов отдельных типов муниципальных образований может оказаться вполне оправданным. Однако такая форма организации муниципальных образований в совете муниципальных образований субъекта Российской Федерации может быть и нерациональной при небольшом количестве муниципальных образований, входящих в него.

Встает вопрос и о том, кто обладает правом регулирования деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Основываясь на Федеральном законе № 131-ФЗ, можно сделать вывод о том, что регулирование деятельности данного органа осуществляется не только федеральными законами, но и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также собственным уставом. По мнению некоторых юристов, определение полномочий советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации законом субъекта Российской Федерации неправомерно, поскольку такое полномочие органов государственной власти напрямую не установлено Федеральным законом № 131-ФЗ⁶. В самом деле,

⁵ *Замотаев А.* Проблемы создания советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации // *Муниципальная власть.* 2006. № 1. С. 11.

⁶ *Бабичев И. В.* Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации как публично-правовые субъекты и институты местного самоуправления // *Конституционное и муниципальное право.* 2006. № 3. С. 43–44.

пп. 2 п. 1 ст. 6 указанного Федерального закона относит к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ в области местного самоуправления правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъекта РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами. Из этого следует, что в Федеральном законе должна была бы быть прямая норма, предписывающая регулирование полномочий регионального совета законом субъекта РФ. А если таковой нет, значит, и регулировать органы государственной власти субъектов РФ ничего не могут.

В Ленинградской области данную позицию руководство разделяет, поэтому и нормативно-правовые акты в данной сфере не принимались.

Членами совета являются муниципальные образования Ленинградской области, признающие и соблюдающие устав, принявшие и подписавшие учредительный договор совета⁷. На момент учреждения совета не во всех муниципальных образованиях региона были сформированы органы местного самоуправления, правомочные принимать решение о вхождении в совет. В данном случае

устав предусматривает порядок вхождения муниципальных образований в совет, если они не стали членами совета при его начальном учреждении.

Каждое муниципальное образование имеет в совете 2 представителей — это глава муниципального образования и глава администрации. Учитывая структуру органов местного самоуправления в Ленинградской области и то, что в отдельных муниципальных образованиях должность главы муниципального образования и поселения совмещены либо глава муниципального образования является одновременно и главой администрации, для таких случаев устав совета делает исключения и второй представитель назначается представительным органом муниципального образования — советом депутатов.

За неисполнение норм устава советом муниципальных образований предусмотрена процедура временной приостановки полномочий члена совета. Соответственно в данный период представители муниципальных образований могут принимать участие в органах совета муниципальных образований только с правом совещательного голоса, без права принятия решений. Если со стороны муниципального образования — члена совета нарушения устава не будут

⁷ Устав ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» // Материалы второго общего собрания членов ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» 11 мая 2007 г. Ч. 2. — СПб., 2007. С. 58.

устранены, такое муниципальное образование может быть исключено из состава совета. Решение принимается на общем собрании квалифицированным большинством в 2/3 голосов от числа присутствующих.

Органами управления совета муниципальных образований Ленинградской области являются:

- общее собрание членов совета муниципальных образований, к компетенции которого относится рассмотрение следующих основных вопросов: внесение изменений и дополнений в устав совета, определение размеров и порядка уплаты ежегодных членских и целевых взносов, утверждение ежегодного финансового плана и годового отчета совета, утверждение положений и персонального состава комиссий, избрание членов ревизионной комиссии и досрочное прекращение их полномочий;
- президиум совета муниципальных образований, который является постоянно действующим коллегиальным органом управления совета, осуществляющим свою работу в период между общими собраниями и имеющим право принимать решения по вопросам, не отнесенным к компетенции общего собрания. В компетенцию президиума входят: подготовка и назначение очередных и внеочередных

общих собраний, подготовка проектов документов, вносимых на рассмотрение общего собрания, контроль деятельности исполнительного директора и аппарата совета, планирование деятельности комиссий совета, подготовка представления о назначении на должность исполнительного директора и досрочного освобождения от этой должности;

- исполнительный директор. Он руководит деятельностью аппарата совета на принципах единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на него задач. К обязанностям исполнительного директора относятся: прием и увольнение работников аппарата совета, обеспечение ведения реестра членов попечительского совета и их представителей, издание приказов и распоряжений по вопросам своей компетенции.

К иным органам совета относятся:

- аппарат совета;
- ревизионная комиссия;
- постоянные и временные комиссии.

На втором общем собрании совета муниципальных образований 11 мая 2007 г. был определен перечень постоянных комиссий и утвержден их персональный состав⁸. В настоящее время работа-

⁸ Материалы второго общего собрания членов Ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» 11 мая 2007 г. Ч. 2. — СПб., 2007. С. 27–41.

ют следующие комиссии: постоянные комиссии по вопросам муниципального строительства, взаимодействия с органами власти, партиями и общественными организациями; по законности, правопорядку и безопасности; по бюджетам и межбюджетным отношениям; по муниципальной экономике и собственности; по жилищно-коммунальному хозяйству; по строительству, транспорту и связи; по малому, среднему, крупному бизнесу и потребительскому рынку; по образованию, культуре, молодежи и спорту; по здравоохранению. В соответствии с положением о постоянных комиссиях ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» постоянные комиссии являются формой аналитической, рекомендательной и контрольной работы ассоциации, создающей реальные условия для личного участия представителей каждого члена в предварительной разработке и реализации принимаемых решений⁹.

Создание такого рода комиссий было необходимо. Как отмечает А. А. Бондарь: «Мы вынуждены были пойти на это, потому что в правительстве Ленинградской области, например, и в Законодательном собрании работа строится по отраслевому прин-

ципу. Есть соответствующие комитеты, есть соответствующие постоянные комиссии в ЗакСе¹⁰. Каждая отрасль собирается, рассматривает вопросы развития, региональных программ, бюджета. Нам-то чего делать? Мы как бы внизу отражаем все это хозяйство, на уровне поселений, поэтому было принято решение, общее собрание поддержало создание постоянных комиссий. У них есть свои планы работы, которые они утверждают и в соответствии с которыми осуществляют разработку отдельных интересных методик, обмен опытом, выезжают на места, смотрят, как работают их коллеги, обобщают это в записках, а записки выносятся на заседания президиума, а затем рассылаются муниципалам с тем, чтобы они могли посмотреть, что делается на территории области. Недавно мы рассылали проекты бюджета 2009 г. во все районы и членам постоянной комиссии по бюджету с тем, чтобы они еще раз посмотрели внимательно этот очень серьезный и сложный документ, дали свои замечания, и в соответствии с соглашением междунами и ЗакС наши представители принимают участие в

⁹ Положение о постоянных комиссиях ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» // Материалы второго общего собрания членов Ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» 11 мая 2007 г. Ч. 2. — СПб., 2007. С. 28.

¹⁰ Законодательное собрание Ленинградской области — представительный орган субъекта Федерации.

обсуждении этого проекта бюджета не только на уровне постоянных комиссий, но и у нас есть совет представителей муниципальных образований при председателе Законодательного собрания. Имеем возможность и там высказать все свои предложения, и хочу сказать, что они слушают. Потом с нами очень плотно работают все рабочие группы по бюджету, созданные при правительстве, в состав этих рабочих групп мы тоже входим. Мы имеем возможность выступить, в том числе и на заседании Законодательного собрания Ленинградской области, когда идет обсуждение этого документа. Уж большей возможности, чем предоставляют нам органы власти, по-моему, иметь невозможно. Пожалуйста, любые предложения, любые конструктивные замечания, изменения они готовы рассматривать. Деваться некуда, я считаю, что наши постоянные комиссии исполняют как бы роль отраслевых органов власти, только на уровне межмуниципального сообщества».

Президиум формируется общим собранием совета муниципальных образований в количестве 35 человек. От каждого муниципального района в президиум входят по 2 представителя. Одним из них является глава муниципального района

либо глава администрации муниципального района, а также представитель от поселения, находящегося в составе данного муниципального района, и городской округ представлен одним человеком. Устав предусматривает ротацию президиума, которая может проводиться на очередном общем собрании совета. Председатель президиума избирается членами президиума из своего состава квалифицированным большинством в 2/3 голосов от списочного состава президиума. Заместитель председателя президиума избирается из числа членов президиума простым большинством от списочного состава президиума.

Аппарат ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» в соответствии с положением об аппарате осуществляет правовое, организационное, техническое, информационное, аналитическое, финансово-хозяйственное и иное обеспечение деятельности ассоциации в целом и ее органов в частности¹¹. К его основным задачам относятся:

- координация деятельности членов совета, постоянных и временных комиссий совета в целях обеспечения реализации решений совета, направленных на развитие межмуниципального сотрудничества на территории Ленинградской области;

¹¹ Положение об аппарате ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» // Материалы второго общего собрания членов Ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» 11 мая 2007 г. Ч. 2. — СПб., 2007. С. 43.

- организация выпуска, официальной рассылки и официально опубликования в СМИ, печатных изданиях, в машинописном и электронном виде решений совета и иной информации, освещающей деятельность совета в сфере развития местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества;
- организация учета и хранения решений совета и иной предусмотренной информации на бумажных носителях и в электронном виде, а также санкционированного доступа к ним;
- обеспечение рассмотрения устных и письменных обращений граждан и организаций в адрес совета.

Финансовую основу деятельности совета муниципальных образований составляют членские взносы, пожертвования, доходы от деятельности и имущества. Основную часть на данном этапе в Ленинградской области составляют ежегодные членские взносы муниципальных образований — членов совета, сумму которых в соответствии с пп. 6 п. 4 ст. 8 устава определяет общее собрание¹². Так, для муниципальных образований со статусом поселений ежегодный взнос устанавливается из расче-

та 1 руб. на одного жителя. А для муниципальных районов и городских округов установлена единая сумма — 150 тыс. руб. в год¹³.

В соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов совета муниципальных образований Ленинградской области на 2006 г. членские взносы составили 4089 тыс. руб. при плане 4280 тыс. руб. Недовыполнение по состоянию на 1 января 2007 г. составило 190 тыс. руб. из-за неуплаты членских взносов 15 муниципальными образованиями. Фактические расходы за 2006 г. составили 2593 тыс. руб.¹⁴, что на 286 тыс. руб. меньше планового показателя. Неизрасходованные 1495 тыс. руб. переходят на следующий год.

Стоит также упомянуть и главные статьи расходов совета муниципальных образований. Основная часть средств идет на выпуск различных материалов и методических указаний. А. А. Бондарь поясняет: *«Дело-то в том, что у нас большие расходы связаны с тем, что нас 222. Мы никогда не работаем только с районным уровнем, мы всегда работаем со всеми 222 муниципальными образованиями. Хочу сказать, комитеты правительства очень жалуются, что им приходится*

¹² Устав ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» // Там же. С. 67.

¹³ По данным 2007 г.

¹⁴ Отчет об исполнении сметы доходов и расходов ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» за 2006 год // Материалы второго общего собрания членов Ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» 11 мая 2007 г. Ч. 2. — СПб., 2007. С. 16.

работать с таким большим количеством субъектов деятельности и жалуются, что они не могут с ними работать. ...Мы же работаем с каждым поселением отдельно, в том числе множим им документы, поэтому у нас очень большие расходы, связанные с этим делом... Далее, у нас очень большие расходы, связанные с участием во всяких общероссийских мероприятиях, мероприятиях по Северо-Западному федеральному округу. Мы вынуждены туда выезжать, посылать своих представителей и оплачивать полностью или частично эти расходы. Это тоже межмуниципальная деятельность, обмен опытом по работе с территориями. Больше, чем у нас расходов на телефоны ни у кого, наверное, нет».

Еще одним источником финансирования совета муниципальных образований может быть бюджет субъекта Российской Федерации, а в некоторых случаях и федеральный бюджет. Эти средства могут выделяться на участие в формировании и реализации региональных и межмуниципальных программ социально-экономического развития территорий и муниципалитетов. Однако, по мнению А. А. Бондарь, советы муниципальных образований, созданные органами государственной власти субъекта РФ «при себе» и финансируемые ими, являются фактически проводником их идей. Она отмечает: «...ценность нашего совета заключается в том, что он не зависит от

органов власти субъекта и зависит только от муниципалов и работает только на муниципалов и по их заказу. Что им надо, то мы и делаем, поэтому людям зависимым очень трудно иметь особую точку зрения на ряд проблем, противостоять, где-то даже проводить свои инициативы, которые не всегда нравятся органам власти, потому что интересы муниципалов и интересы органов государственной власти не всегда совпадают. И у каждого, откровенно говоря, свой большой и очень тяжелый чемодан, поэтому есть противоречия, есть различия подходов, различия интересов, и это неизбежно. Наш орган, который создали для себя сами муниципалы, подписав пока сами не зная что они подписали, должен отражать их инициативы, их думы и всячески воплощать в жизнь любыми методами».

Основной целью совета муниципальных образований является консолидированное представление отдельных муниципальных образований перед органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Между этими органами существуют особые взаимоотношения. Конечно, зачастую между ними возникают противоречия, но, как замечает А. А. Бондарь, это нормально: «Просто у нас разные точки зрения и надо уметь отстоять эту точку зрения, потому что у органов государственной власти — свои интересы, у нас — свои интересы. Понятно, что мы все нацелены на повыше-

ние благосостояния наших трудящихся, повышение качества товаров, работ, услуг на своей территории. Но другое дело: кошелки разные, полномочия разные, с муниципалов спрашивают за ЖКХ, в то время как субъект Федерации отвечает только за развитие, концептуальное развитие этой отрасли, а мы отвечаем за горячую воду, за то, чтобы газ был в каждом доме и каждый день. С субъектом Федерации, со всеми органами власти: и с Законодательным собранием и с правительством Ленинградской области — у нас прекрасные отношения. То, что мы спорим, сидим на совещаниях и не соглашаемся друг с другом — это совсем другое дело, это рабочий момент, так и должно быть, потому что нет истины, истина у нас посередине в споре между нами. Лучше всех работает, я считаю, с муниципалами комитет финансов. Он ежеквартально собирает руководителей финансовых органов, проводит с ними определенную инструктивную и методическую работу, выпускает методички, учит муниципалов за деньги правительства в Университете экономики и финансов, с тем чтобы укрепить материально-техническую кадровую базу на местах. Другие комитеты работают по-другому: проводят совещания, семинары и т. д. Но в принципе все органы власти — одни больше, другие меньше — работают с муниципалами. Конечно, есть комитеты, которым очень сложно работать

с муниципалами, потому что в их деятельности они никак не отражены. Например, комитет жилищно-коммунального хозяйства. Если взять закон о разграничении полномочий, то по этому закону органы государственной власти на уровне субъекта отвечают только за развитие концепции жилищно-коммунального хозяйства и больше ни за что. А то, что где-то прорвало трубу, или не работает канализация, или вовремя котельную не подготовили — за это они по закону не отвечают, за это отвечают муниципалы. Но они вынуждены на себя брать как бы излишние, избыточные функции, с тем чтобы помочь муниципалам со всем этим разобраться. Они проводят планерки и собирают сведения, и выезжают туда комиссионно, смотрят, чем можно помочь. Они, извините, как бы тратят свои деньги не по назначению, если правильно говорить, если смотреть со стороны контрольно-счетных органов. К сожалению, координации наши законы не предусматривают. А как можно управлять территорией, не обладая функциями координации, исполнения конкретных полномочий на своей территории?.. Просто беда. Функциями координации у нас не обладают и районы. Они не имеют самого главного: у них нет функции координации муниципальных образований по № 131-ФЗ между собой, у них нет информационной функции, у них нет методической функции или консультационной

функции, т. е. район живет как бы сам по себе, а поселения — сами по себе. Только в силу того, что большинство районов исторически опекают территорию, они не бросают своих, они со своими барахтаются там: собирают их регулярно, рассылают документы, обобщают их, отправляют эти документы в Ленинградскую область, в правительство. Суть-то заключается в том, что они этого делать тоже по закону не должны. Ну вот как писали закон, что субъект Федерации не имеет права координировать эту деятельность и не имеет права район, т. е. разобщили всю территорию Ленинградской области и не создали никаких связующих звеньев между различными уровнями власти¹⁵».

Г. Р. Шерстнев поддерживает исполнительного директора совета, отмечая, что многие вопросы координации еще не решены. Совет муниципальных образований зачастую бессилён, поскольку требуется принятие новых актов или внесение изменений в законодательство на федеральном уровне. На территории муниципальных образований существует земля и собственность, которая до сих пор не узаконена своими владельцами, что мешает получению соответствующих налогов в полном объеме.

Тем не менее при решении сложных вопросов возможно совместное обсуждение органами всех уровней, от федерального и регионального до местного, считает он: *«Когда один человек выходит с предложением — это одно, когда муниципальное образование выходит с предложением — это другое, когда совет муниципальных образований совместно с депутатским корпусом — это уже третье».*

Безусловно, голос органов местного самоуправления слышен на вершине власти, однако проходит довольно много времени между поступлением конкретных предложений и принятием решений.

При непосредственном участии совета муниципальных образований в 2006 г. было проведено совещание по проекту бюджета Ленинградской области на 2007 г. По его итогам были приняты предложения руководителей органов местного самоуправления предусмотреть в областном бюджете доходы от транспортного налога в сумме 475 млн руб., а не 575 млн руб., как планировалось ранее, а также закрепить часть транспортного налога за муниципальными образованияами. В областном законе «Об областном бюджете Ленинградской области на 2007 г.» утвержден норматив отчислений от транспортного налога в размерах: в об-

¹⁵ Таким образом, муниципальные районы, правительство, совет муниципальных образований Ленинградской области, осуществляя свою деятельность, как бы компенсируют недостатки законодательства, берут на себя координацию работы муниципальных образований.

ластной бюджет — 85%, в бюджеты муниципальных районов, городского округа — 15%. Раньше транспортный налог в размере 100% поступал в бюджет Ленинградской области¹⁶.

Главную задачу совета муниципальных образований очень хорошо сформулировала А. А. Бондарь: «...наша задача — свести орган государственной власти с муниципалами, с тем чтобы он сделал то, что им нужно. Мы работаем со всеми федеральными органами власти, и все они относятся к нам очень уважительно, потому что на любое совещание и мы к ним ходим, и они к нам. Мы заключили ряд соглашений с федеральными органами власти о порядке взаимодействия, и это работает, например, в сфере недвижимости. Вы знаете, какая это сложная и огромная работа — заниматься землей и недвижимостью! Вся Ленинградская область у нас имеет сотни тысяч пользователей. Надо все это свести в одну карту, надо всем этим как-то управлять, и, конечно, без федеральной службы, которая далековато от муниципалов, это практически невозможно. Тем не менее работа поставлена таким образом, например с этой структурой, что все работники их на местах работают с муниципалами тогда и столько, когда и сколько нужно муниципалам».

Не стоит думать, что совет муниципальных образований выступает связующим звеном исключительно между муниципалитетами и органами государственной власти Ленинградской области. Взаимодействие по горизонтали между самими членами совета тоже существует. Г. Р. Шерстнев назвал совет «площадкой для встреч», где различные муниципальные образования договариваются о сотрудничестве. Например, часто проходят выездные заседания президиума совета на какой-либо территории: «Предпоследнее у нас было в Новом Свете Гатчинского района, где нам показали совершенно цивилизованный полигон бытовых отходов: без птиц, вони, грязи. И Ново-Светское муниципальное образование зарабатывает на этом деле серьезные деньги и развивается. Последнее заседание у нас было в Тосненском районе, в Саблино. Там тоже было что посмотреть. Там созданы хорошие домкомы, выбраны старосты улиц».

Основными задачами совета муниципальных образований, и в частности исполнительной дирекции, в рамках уставной деятельности являются следующие:

- подготовка модельных нормативно-правовых актов для органов местного самоуправления, юридически выверенных и соответствующих действующему

¹⁶ Деятельность ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» и его президиума по реализации уставных целей организации // Реформа местного самоуправления в Ленинградской области: 2006 г. Ч. 2. — СПб., 2007. С. 132.

- федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации;
- привлечение экспертов по различным направлениям деятельности муниципальных образований, вопросам местного значения с подготовкой методических рекомендаций для органов местного самоуправления;
 - проведение различных межмуниципальных мероприятий;
 - организация учебы должностных лиц муниципальных образований и муниципальных служащих по различным направлениям с привлечением научных работников, муниципалитетов и должностных лиц органов государственной власти.

В принципе, как справедливо заметил Г. Р. Шерстнев: «... *обучение для правительства Ленинградской области является нецелевым использованием финансовых средств*». Однако понятно, что у муниципальных образований нет достаточных средств для повышения квалификации и переобучения своих специалистов. Для преодоления создавшейся ситуации Законодательное собрание Ленинградской области приняло специальную региональную целевую программу, в рамках которой предусмотрены денежные средства на эти цели. Параллельно с деятельностью правительства в этой области совет муниципальных образований своими силами проводит обучающие

семинары различной тематической направленности. Г. Р. Шерстнев акцентировал внимание на аккумуляющей функции совета. Как только накапливаются вопросы по тому или иному аспекту деятельности органов местного самоуправления, проводится учеба, приглашаются все желающие, и обучение проводится за счет средств совета.

Советом муниципальных образований, его аппаратом был проведен ряд мероприятий по повышению методического уровня работников в органах местного самоуправления, их обучению. В октябре-декабре 2006 г. совместно со специалистами областного комитета финансов проведено 14 выездных семинаров с руководителями органов местного самоуправления 220 муниципальных образований, руководителями финансовых органов, территориальных органов Федеральной налоговой службы Российской Федерации по темам: основы и условия формирования доходной части бюджетов муниципальных образований; мероприятия по переводу на казначейскую систему исполнения муниципальных бюджетов; организация межбюджетных отношений, организация бюджетного учета; о порядке обмена информацией и взаимодействии с органами Федеральной налоговой службы Российской Федерации, о порядке взимания арендной платы за земельные участки в зонах мелкорозничной торговли¹⁷.

¹⁷ Деятельность ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» и его президиума по реализации уставных целей организации // Там же. С. 141.

В процессе своей работы президиум совета муниципальных образований рассматривает наиболее актуальные вопросы, связанные с обеспечением деятельности органов местного самоуправления по развитию территорий, созданию условий по оказанию услуг населению.

На втором общем собрании членов ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» 11 мая 2007 г. было принято решение о разработке единой стратегии реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Определены задачи и цели по разработке методик планирования социально-экономического развития городских, сельских поселений, муниципальных районов как основы для бюджетных проектировок, развития бизнеса на соответствующих территориях. За основу мониторинга были взяты социально-экономические показатели, отраженные в паспорте муниципального образования, разработанном комитетом экономического развития Ленинградской области. С целью информационного обеспечения принято решение по заверше-

нию формирования региональной системы электронной почты городских и сельских поселений, муниципальных районов, органов власти и управления Ленинградской области¹⁸.

Наиболее актуальным в работе органов местного самоуправления сейчас является выполнение приоритетных национальных проектов. В целях стимулирования работы органов местного самоуправления в данных вопросах в совете муниципальных образований приняты положения о ежегодных конкурсах среди органов местного самоуправления Ленинградской области «За высокую результативность в реализации национального проекта» по каждому из четырех приоритетных национальных проектов¹⁹.

Надо сказать, что муниципальные образования находятся на разных уровнях развития. Это подтвердила и А. А. Бондарь: *«Как в любом сообществе, есть более сильные, продвинутые, есть средние, есть те, с кем надо работать отдельно, для того чтобы подтягивать их до уровня средних. Есть муниципальные образования, которые*

¹⁸ Решение № 3 «О деятельности президиума ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» в 2006 году и о приоритетных направлениях работы в 2007 году» // Материалы второго общего собрания членов ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» 11 мая 2007 г. Ч. 2. — СПб., 2007. С. 10.

¹⁹ О положениях ежегодных конкурсов среди органов местного самоуправления Ленинградской области «За высокую результативность в реализации национальных проектов: «Здоровье», «Образование», «Агропромышленный комплекс», «Доступное и комфортное жилье» // Материалы четвертого заседания ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области» 23 октября 2007 г. — СПб., 2007. С. 12–131.

вообще выступают новаторами по ряду направлений. Например, г. Сосновый Бор начал разработку стандартов качества муниципальных услуг. Государственная Дума еще только думает принять решение о региональных и муниципальных стандартах качества, а люди уже сидят и в инициативном порядке работают над этим, а методичек-то нет, т. е. это надо с пустого места начинать. Тосненский район у нас взял на себя функции обобщения и выработки концепции социально-экономического развития как Тосненского района, так и отдельных территорий, т. е. поселений... Всеволожский район добровольно взял на себя создание пилотного проекта «Многофункциональный центр по оказанию государственных и муниципальных услуг» — принцип «одного окна», когда все структуры (федеральная, областная и муниципальная системы) находятся в одном месте... Т. е. гражданину не надо будет бегать по всем инстанциям, а все он получает в одном месте: куда сдал, там и получил. И у нас ряд других территорий, которые имеют очень интересные наработки, которые даже опережают то, что рассматривается на уровне России в целом».

Г. Р. Шерстнев поддерживает эту точку зрения и отмечает: «Все, кто может что-то показать, старается что-то показать. Конечно, есть у нас территории более развитые (они изначально были бо-

лее развитые), менее развитые; территории, где бюджеты само-наполняемые, территории, где дотационные бюджеты». Он затрагивает очень важную проблему, связанную с недостаточностью бюджета для исполнения всех полномочий по вопросам, которые отнесены Федеральным законом № 131-ФЗ к ведению муниципальных образований. «Конечно, называется какая-то сумма, а много это или мало для данной территории, достаточно или недостаточно, оценки этого нет. Да, бюджеты растут, но достаточно ли они растут? Сегодня можно однозначно сказать, что недостаточно».

Совет муниципальных образований как орган межмуниципального сотрудничества, призванный выявлять положительный опыт, анализировать ошибки и судебную практику, имеющуюся в области реализации закона № 131-ФЗ и муниципального строительства, является той общественной структурой, которая обеспечивает динамичное развитие основ местного самоуправления. Именно он обобщает и доводит до других органов самоуправления других муниципальных образований те положительные моменты, которые имеются в работе отдельных муниципальных образований.

Учитывая, что некоторые положения Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» имеют неоднозначное толкование, в правоприменительной

практике возникают споры, которые могут разрешаться только в суде. Анализ такой судебной практики сегодня ведется исполнительным органом совета муниципальных образований, и его результаты своевременно доводятся до органов местного самоуправления, для того чтобы не совершать такие ошибки при принятии нормативно-правовых актов в других муниципальных образованиях.

Основными формами доведения до муниципальных образований области положительного опыта, ошибок являются, с одной стороны, сайт совета муниципальных образований, где обобщаются итоги различных встреч и поездок, с другой стороны, издание сборников различной направленности на основе информации, предоставляемой муниципалитетами.

Из норм Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что органы местного самоуправления муниципальных образований со статусом поселений не подчиняются органам местного самоуправления муниципальных районов, в состав которых они входят, и самостоятельны в полномочиях по решению вопросов местного значения. Почти трехлетняя практика показала, что абсолютно необходимо выстроить четкую систему взаимодействия между этими уровнями муниципальной власти.

Во-первых, сегодня, в частности в Ленинградской области, распространена система передачи полно-

мочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов и в меньшей степени наоборот. Во-вторых, представительные органы муниципальных районов формируются путем делегирования глав муниципальных образований и депутатов от поселений, и фактически это является тем взаимодействием, когда представители поселений решают свои общие задачи и проблемы в рамках всего муниципального района.

Совет муниципальных образований оказывает помощь в разработке методик по передаче отдельных полномочий по решению вопросов местного значения (стоимость передачи того или иного полномочия, увязанная с объемами затрат, численностью населения, штатом специалистов и других показателей, рекомендуемых для всех муниципальных образований). Общий подход к решению этой задачи дает возможность избежать различных споров во взаимодействии муниципальных образований и применять единый подход, утвержденный советом муниципальных образований как органом межмуниципального сотрудничества.

Деятельность совета муниципальных образований Ленинградской области показала, что подобный орган необходим для всех муниципальных образований субъектов Российской Федерации и в плане методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления, и в плане обучения

должностных лиц, депутатского корпуса и муниципальных служащих, и в плане защиты общих интересов муниципального сообщества в органах государственной власти. Совет муниципальных образований как орган межмуниципального сотрудничества в Ленинградской области состоялся. Вообще, по мнению А. А. Бондарь: *«...без межмуниципального сотрудничества, в том виде, как прописал его 131-й федеральный закон, местное самоуправление существовать не может».*

Однако не стоит думать, что совет муниципальных образований остановится на своих достижениях. По мнению Г. Р. Шерстнева, в дальнейшем будет наблюдаться все большая и большая интеграция муниципальных образований, появятся новые формы сотрудничества между ними. Уже сейчас начинается работа в этом направлении. Вот что сказала А. А. Бондарь: *«Сейчас мы создаем межмуниципальное общество по оказанию услуг в сфере территориального планирования, работы с недвижимостью и земель. Муниципалы звонят, собираются участвовать в организации этого межмуниципального центра. Для того чтобы управлять землей, например, или разработать документы территориального планирования, нужны, как минимум, высококлассный архитектор, высококлассный землеустроитель, высококлассный экономист и высококлассный юрист в каждом муниципальном образо-*

вании. И когда они у нас будут? Никогда, их просто не найти, этих людей, поэтому не случайно межмуниципальное сотрудничество стоит в самом начале закона, как основополагающее».

Выше уже говорилось о существовании тесных партнерских и дружеских связей между советами муниципальных образований различных субъектов Российской Федерации. Нужно сказать, что муниципальное сотрудничество организуется не только на межмуниципальном и региональном уровнях, но и на межгосударственном. А. А. Бондарь отмечает: *«...сейчас мы готовим большую официальную делегацию совета муниципальных образований в Нижнюю Силезию (Польша). Они приезжали в Ленинградскую область, и мы с ними встречались в правительстве. Они просили нас приехать, потому что хотят установить не побратимские, а именно экономические связи. И они считают, что, как и у Ленинградской области, у них структура экономики приблизительно такая же. У нас очень много общих вопросов...».* Вообще, судя по ее словам, международная общественность очень ревниво следит за тем, как развивается местное самоуправление в России: *«...исходя из тех вопросов, которые поступают в ходе переговоров, их главное убеждение заключается в том, что реальная власть в соответствии с демократическими принципами развития общества должна быть у муниципальных образований».*

Спрашивают меня: какие вы функции выполняете, я начинаю перечислять все 33 вопроса местного значения. Какой у вас бюджет, каким образом бюджет покрывает исполнение тех или иных полномочий? Рассказывают про себя». Зарубежные партнеры особо акцентируют внимание на том, что если реформа местного самоуправления захлебнется, то веры в демократизацию России у них не будет. Они считают, что главная цель местного самоуправления — это разгосударствление власти и передача власти на уровень местного самоуправления, которое является властью самого народа.

За годы своей работы совет муниципальных образований Ленинградской области достиг конкретных результатов. Так, на третьем очередном общем собрании членов ассоциации «Совет муниципальных образований Ленинградской области», которое состоялось в г. Гатчина 18 апреля 2008 г., были подведены итоги прошедшего года. Среди них особо выделены следующие:

- в консолидированном бюджете Ленинградской области доля муниципальных финансов возросла на 2,3% и достигла 25,8%; увеличились поступления в муниципальные бюджеты по всем собственным доходным источникам;
- установлены тесные рабочие связи с Общероссийским конгрессом муниципальных образований, муниципальными объединениями ряда субъектов РФ;
- совет муниципальных образований содействует формирова-

нию муниципальной правовой базы, обучает руководителей, депутатов и специалистов органов местного самоуправления. Однако существуют и трудности, которые еще предстоит преодолеть:

- в муниципальных образованиях не сложилась система планирования социально-экономического развития поселений, муниципальных районов от концепции через документы территориального планирования к среднесрочным планам и программам;
- разработка документов территориального планирования в ряде муниципальных образований осуществляется разрозненно, без учета тенденций развития муниципальных районов;
- планирование муниципальных образований сдерживается отсутствием границ муниципальных образований, установленных в соответствии с требованиями Градостроительного и Земельного кодексов РФ;
- медленно осуществляется оздоровление финансово-хозяйственного состояния предприятий коммунального комплекса, привлечение коммерческих организаций к оказанию коммунальных услуг, управлению многоквартирными домами;
- за 2 года реформ к компетенции органов местного самоуправления отнесены дополнительно 10 вопросов местного значения, ряд государственных полномочий исполняется ими без надлежащего финансирования.

Несмотря на то, что существует еще очень много проблем, связанных с деятельностью муниципальных образований, совет муниципальных образований Ленинградской области, несомненно, уже достиг конкретных результатов в содействии улучшению работы своих учредителей. За короткий

срок им проделана существенная работа, которая помогла руководителям каждого из 222 муниципальных образований Ленинградской области сделать следующий шаг на пути социально-экономического развития своей территории и повышения благосостояния местного сообщества.

КАЧЕСТВО ОБРАЗОВАНИЯ и /или ОБРАЗОВАНИЕ КАЧЕСТВА (проблемы методологии, практики и оценки)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

КАЧЕСТВО ОБРАЗОВАНИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ, СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТАНДАРТОВ, ПРОЦЕДУРЫ СТАНДАРТИЗАЦИИ, КРИТЕРИИ КАЧЕСТВА, СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ

KEY WORDS

QUALITY OF EDUCATION, METHODOLOGY, SYSTEM OF STATE STANDARDS, STANDARDIZATION PROCEDURES, CONTROL CRITERIA, SYSTEM OF CONTROL CRITERIA

В статье проводится подробный анализ понятия «качество образования», рассматриваются существующие методы, подходы оценивания образовательных процессов и отношений, обсуждаются социально-педагогические эффекты такого рода оценок. По мнению автора, имеющийся отечественный и зарубежный опыт показывает, что сегодня отдельные, частные, несистемные внутривузовские реформы и инновации неэффективны, а часто просто вредны с точки зрения общей эффективности системы высшего образования. Только комплексный, системный и целостный характер таких реформ способен привести к ощутимым достижениям вуза в области улучшения качества высшего образования и достижения конкурентоспособных норм качества как в российском, так и в мировом образовательном пространстве XXI века.

Обозначенная проблема сегодня занимает, как говорят журналисты, «верхнюю строчку рейтинга»¹. Для более детального и си-

Detailed analysis of the concept «quality of education» is provided in the article, showing existing methods, treatments of estimation of educational processes and relations, as well social and pedagogical effects of such estimations are discussed. In the author's opinion, existing native and foreign experience shows that today separate, local, non-systematic reforms and innovations inside higher educational institutions are ineffective, and often are simply detrimental from the standpoint of general effectiveness of the system of higher education. Only complex, systematic and integral character of such reforms is capable to result in essential achievements of higher educational institution in the field of quality improvement of higher education and competitive achievement of quality standards, both in Russian and global educational environment of XXI century.

стемного ее анализа необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- «что» мы оцениваем, что хотим оценивать, т. е. «что» есть качество образования?
- «как» возможно оценить качество образования, т. е. какие существуют подходы, методы оценивания образовательных процессов и отношений?
- «для чего» необходима такая оценка, т. е. какие социально-

УШАКОВ

Борис Георгиевич — кандидат философских наук, профессор кафедры управления персоналом Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: ushakovb@mail.ru

¹ См.: Гарантии качества профессионального образования: Сб. статей. — М., 2007.

педагогические эффекты может она повлечь и какие управленческие механизмы можно сконструировать на основе различных способов оценки?

- «что реально дает» оценивание качества образования различными его субъектам?

Центральная для нашего анализа категория «качество» в связи с этим нуждается в более детальном определении. Итак, качество есть фиксируемая созерцанием определенность предмета, неотделимая от самого факта его существования как данного предмета. На эмпирическом уровне качество выступает как бесконечное многообразие свойств рассматриваемого феномена или вещи. Необходимо подчеркнуть еще один аспект понятия качества: это *степень* достоинства, ценности, пригодности вещи, действия и т. п., соответствия тому, какими они должны быть.

В современных условиях наиболее часто и широко понятие качества используется в экономическом дискурсе, при этом качество вещи, продукта, услуги рассматривается как: а) абсолютная оценка (превосходство, совершенство, которое невозможно измерить), б) измеримая качественная характеристика продукта, в) соответствие назначению (полезность, способность выполнять функции), г) соответствие стоимости (соотношение цены и полезности), д) соответствие стандартам².

Отмеченные аспекты понятия качества применительно к качеству образования неизбежно нуждаются в уточнении и комментариях. Непосредственно к качеству образования сложились следующие концептуальные подходы:

1. *Традиционный подход*, когда качество образования рассматривается как соответствие стандарту. Основной акцент при этом приходится на формирование такого стандарта качества и, соответственно, на разработку процедур измерения. Практически качество образования здесь реализуется через: а) нормативные требования — законы РФ, нормативные акты и документы Минобразования и управлений по образованию более низкого уровня управления, б) систему государственных стандартов, в) механизмы лицензирования, аттестации и аккредитации, г) рыночные механизмы, формирующие спрос на определенные типы и виды образования, типовые требования к специалистам, д) внутриорганизационные (на уровне образовательного учреждения) механизмы управления образовательными процессами и отношениями.
2. *Современный подход* к качеству образования, помимо обязательных процедур стандартизации (аккредитации образовательного учреждения, оценки результатов деятельности инспекций, внутреннего контроля и т. п.),

² Гарантии качества профессионального образования: Сб. статей. — М., 2007. С. 27.

предусматривает также попытку учета и измерения гуманитарных параметров процессов и образовательных эффектов. С этих позиций качество образования определяется следующими характеристиками:

- степенью соответствия целей и результатов образования на уровне конкретной системы образования (на уровне образовательного учреждения);
- соответствием между различными параметрами в оценке результата образования конкретного человека (качеством знаний, степенью сформированности умений и навыков и т. п.);
- степенью соответствия теоретических знаний и умений их практическому использованию в жизни и профессиональной деятельности.

Данное понимание качества образования применяют к высшему образованию, дополняя его перечнем различных факторов качества: качество преподавания, учебно-методическая база, научно-методическое обеспечение и др. Понятие качества применительно к школьному и вузовскому образованию связывается также с мерой освоения образовательного стандарта³.

Но при всей сложности и неоднозначности трактовки понятия ка-

чества большинство современных авторов различают качество образовательных *результатов* и качество *процессов* в образовании. Если результаты непосредственно связаны с целями образования, то качество процессов определяется применяемыми средствами достижения образовательных целей. Поэтому качество, выступающее в восприятии феномена как многообразие его свойств, применительно к образованию проявляется в том, что в первую очередь оно определяется совокупностью образовательных целей и лежащих в их основе ценностей. Таким образом, сам перечень целей и ценностей образования отражает наше представление о его качестве⁴.

На эмпирическом и более «приземленном» уровне для уже определенного набора целей и ценностей степень достижения этих целей определяет ту «количественную» сторону качества, которая измеряется по шкале от «низкого до высокого» качества, т. е. плохого или хорошего приближения к намеченным целям. При этом очевидно, что для разных целей эта степень может быть весьма различна. И проблематична сама возможность конструирования единого интегрального показателя, который численно выражал бы «степень достижения» какого-то общего качества. Таким образом, можно

³ Пальшина И. В. Необходимость внедрения менеджмента качества в образовательной организации // Гарантии качества профессионального образования: Сб. статей. — М., 2007. С. 37.

⁴ Коротков Э. М. Управление качеством образования. — М., 2006. С. 43.

постулировать двойственность понятия качества образования, которое может интерпретироваться как:

1. Совокупность целей образования и лежащих в их основе ценностей, собственно «качественная» составляющая («какое?»).
2. Степень достижения этих целей, т. е. «количественная» составляющая («уровень?»).

Сама проблема конечных целей образования (характеристик, определяющих во многом «что оценивать», говоря о качестве образования) одна из вечных, постоянно воспроизводящихся проблем педагогики и философии образования. Проблема оценивания самих целей образования — неизменная, актуальная и животрепещущая проблема «высшего уровня», поскольку пока человечество еще не выработало ясные критерии для подобной оценки. Теоретически цели образования обосновываются соответствием традициям, тенденциям мировой и исторической практики, принятой в научном сообществе парадигме.

На практике же цели образования задаются «сверху» (вышестоящим руководством), опираются на педагогическую науку и философию лишь в малой мере, более руководствуются не наукой, а жизнью (опять-таки в ее определенной интерпретации). Выделение определенных подсистем в образовании обычно уже связывается с опреде-

ляемыми руководством или рыночным спросом целями. При этом эти цели, как правило, подразумевают и соответствующие методы оценки их достижения, а мера достижения цели трактуется как качество образования. Новые, диктуемые сверху цели определяют и «новое качество образования». С точки зрения науки, этот подход является волюнтаристским и служит проявлением застарелого бюрократизма в управлении (в частности образованием)⁵.

Нередко выделяется такая интегральная и существенная грань образования, определяющая его качество, как *современность* образования, т. е. соответствие его актуальным требованиям развития (страны, общества) и одновременно — актуальным интересам обучающихся. Однако ввиду отсроченного эффекта образования вопрос его современности всегда решается с опозданием.

Комплексные попытки построения моделей качества образования основываются также на выделении уровней: государственного, регионального, уровня конкретного вуза либо уровня самого обучающегося.

В практике сравнительных международных исследований среди социально-экономических индикаторов качества образования в масштабе страны, региона включаются такие показатели, как:

- доступность образования,

⁵ См.: Образование, которое мы можем потерять: Сб. / Под общ. ред. В. А. Садовниченко. — М., 2002.

- финансовые затраты на одного учащегося в год,
- продолжительность обучения,
- уровень зарплаты преподавателей,
- затраты на создание учебно-методических комплексов,
- интенсивность работы преподавателя (например, число учащихся на одного преподавателя, учебная нагрузка),
- техническая обеспеченность образовательного процесса (например, количество учащихся на один персональный компьютер в вузе).

Несомненно, что данный набор представляется достаточно эклектичным, имеющим явный «экономический» уклон.

Среди этих индикаторов существенным и универсальным (применимым к различным системам) представляется *доступность* образования. Анализируя различные подходы к измерению в образовании, можно выделить 3 группы индикаторов качества образования:

- 1) индикаторы качества внутри системы образования;
- 2) индикаторы качества образования субъективного характера (учет мнений потребителей, данные социально-педагогического мониторинга);
- 3) индикаторы равенства в доступе к образованию для различных социальных слоев населения и учащихся, проживающих на разных территориях.

Отмечая результативность образования на региональном уровне,

необходимо выделить социальные индикаторы качества образования, такие как:

1. Общие социальные эффекты образования: динамика состояния здоровья и продолжительности жизни, индекс преступности, структура свободного времени, количество часов посещения театров, библиотек, спортивных секций, кружков, часы самообразования.
2. Востребованность рабочей силы: соответствие направлений профессиональной подготовки запросам рынка труда, динамика данных о трудоустройстве и продолжении образования.
3. Собственно образовательный потенциал человеческих ресурсов региона: рост среднего уровня образования населения, периоды и уровень повышения образованности, рост образовательного ценза работников основных сфер экономики.

Выделение таких социальных индикаторов дает представление о человеческих ресурсах региона, но влияние образования и его отдельных подсистем на человеческие ресурсы трудно отделить от влияния других факторов социальной жизни, поэтому подобные индикаторы не могут служить прямыми показателями качества образования. Их перечень скорее дает представление о том, как мы понимаем цели образования на уровне социального заказа, потребности общества в целом.

В наиболее полной трактовке качество образования означает:

- сбалансированное соответствие образования (как результата, как процесса и как образовательной системы) многообразным потребностям, целям, требованиям, нормам, стандартам;
- системную совокупность иерархически организованных социально значимых сущностных свойств (характеристик, параметров) образования, его содержания и формы.

Данная трактовка качества образования достаточно универсальна, так как применима к различным образовательным системам, уровням, формам. В целом же качество, выступающее как бесконечное многообразие свойств, а также как видовой признак, который отличает данную сущность от другой сущности, применительно к образованию необходимо искать, рассматривая образование как систему и выделяя такие принципиальные элементы, как *процесс* и *результат*. Необходимо добавить еще и *управление образовательной системой* как принципиальную отдельную компоненту, существенно влияющую на качество образования.

Но сегодня сама базовая категория «качество образования» как цель в массовой образовательной и управленческой практике еще не отрефлексирована. С учетом все еще преобладающей предметно-

центрической модели образования под качеством образования в высшей школе в основном понимается «структура содержания дифференцированного (по предметам) научного знания, присваиваемая обучаемыми по окончании учебного заведения (или определенно-го промежуточного этапа обучения в учебном заведении)»⁶.

Системный анализ качества высшего образования раскрывает качество результата как особое качество образованности выпускника вуза, включающее компоненты личностного развития, общекультурной и профессиональной подготовки. Качество системы высшего образования представляется в виде структурной модели, включающей компоненты внутреннего качества системы и внешнего качества как эффективного влияния высшего образования на общество. Внутреннее качество системы высшего образования разделяется на качество процессов и качество управления. Каждая из последующих позиций может быть детализована. Так, качество процессов раскрывается достаточно традиционно как качество образовательных программ и содержания, потенциала профессорско-преподавательского состава (ППС), потенциала абитуриентов, образовательных технологий, ресурсного обеспечения⁷. Качество управления

⁶ Байтенова А. К. Качество рождает система // Гарантии качества профессионального образования: Сб. статей. — М., 2007. С. 93.

⁷ Коротков Э. М. Управление качеством образования. — М., 2006. С. 35.

системой высшего образования раскрывается как единство целей и норм по качеству высшего образования, организационных структур системы, управленческого персонала, системы мониторинга, управленческих и технологических ресурсов.

Для полной оценки качества должны быть сформированы так называемые «социальные нормы по качеству» — выявленные, признанные и зафиксированные документально системы требований к качеству образования (как результата, как процесса, как образовательной системы), соответствующих потребностям общества и личности. Фактически же такие социальные нормы по качеству — это социальные нормы образовательных целей и средств их достижения. Они представляют собой ту базу, на которой строится все дальнейшее основание качества образования.

Социальные нормы как базы оценок могут формироваться на различных принципах: от прошлого, или достигнутого, уровня, от будущего уровня, от абстрактно возможного, идеального уровня, от потенциального уровня. Для обеспечения опережающего развития человека по сравнению с общественной практикой образовательная система должна использовать базы оценок «от будущего». Это означает, что социальные нормы по качеству образования преимущественно опираются на построение прогнозных моделей качества образования и развития целостности человека и общества.

Но современные социологические теории признают нереальность долгосрочных прогнозов в больших социальных системах. Поэтому построение прогнозных моделей представляется делом малопродуктивным. Сами социальные нормы по качеству слишком описательны и трудны для практического использования. Так что эталона качества образования быть не может. Это лишь конвенциональный феномен, результат согласования интересов всех субъектов, прямо или косвенно включенных в образовательную сферу. Тем более сами нормы и стандарты постоянно изменяются (как «сверху» — органами управления государственного уровня, так и «снизу» — путем «выращивания» новых традиций через инновационную деятельность отдельных людей и вузов).

Иными словами, качество образования определяется его целями и результатами, раскрываемыми на уровнях от государственного до личностного, а также средствами достижения результатов, включающими нормативно-правовое обеспечение, организационно-управленческие механизмы и собственно социально-педагогические аспекты — содержание образования и образовательные технологии.

Анализируя качество образования на уровне образовательной системы в целом, необходимо отметить, что образовательные системы являются сложными и саморазвивающимися. Интегральным качеством такой системы служит показатель ее «устойчивого

развития», отражающий адаптационные способности системы, ее конкурентоспособность, жизнеспособность и способность к дальнейшему саморазвитию. Но именно эти характеристики образовательной системы нуждаются в специальном исследовании.

Качество образования есть предпосылка и результат оценки, которая сама по себе может быть адекватно понята в контексте общей проблемы оценивания. Оценивание как соотнесение с эталоном при принципиальной изменчивости и неоднозначности этого эталона «обречено быть» научным исследованием.

При закономерной сложности феномена образования его оценивание не может быть простым. Оценивание неизбежно определяется субъектом оценивания, его целями и ценностями. Способы, методы оценивания в широком смысле совпадают с методами исследований. В современной практике социально-педагогических исследований методы можно делить на естественно-научные и гуманитарные, на количественные и качественные. Вполне обоснованно утверждается, что при рассмотрении больших систем, макропроцессов, наиболее адекватен достаточно разработанный инструментарий количественных методов, включающих массовые опросы, тестирование, контент-анализ научных публикаций и материалов СМИ, использование баз данных образовательной статистики. И чем выше уровень рассматриваемой

системы, тем более адекватными для оценивания ее качества являются количественные методы.

В любой замкнутой системе обычно «выход» ее сравнивается с эталоном. И если есть расхождения, то управление изменяет параметры так, чтобы система была стабильна, т. е. давала всегда выход, близкий к эталонному. В образовательных системах если и можно говорить об эталоне, то им должно служить *развитие системы* (а не ее стабильность!), т. е. формирование ее нового качества, своеобразное «приращение» его как синергетического эффекта. И здесь обостряется проблема обнаружения этого нового качества, т. е. развитие системы рассматривается не только как достижение запланированных показателей, которые уже учитывались, а именно как *качественное* развитие системы, происходящее за счет появления инноваций, перехода ее в поистине новое качество. Инновации появляются как единичное, поэтому их оценка вообще затруднительна, а количественными методами — невозможна. В сфере уникального, творческого, оригинального они не работают. Поэтому, даже оценивая образование как институт, необходимы качественные методы как методы «открытые», не имеющие заранее определенной теоретической платформы, проверяемой гипотезы и т. п., но работающие с реальной динамикой человеческих потребностей.

Да и современная ситуация перехода от индустриального обще-

ства к информационному несет с собой качественно новые требования к человеку и образованию. А качество образования напрямую связывается с качеством человеческой жизни, отсюда и актуальность проблем модернизации образования как социального института⁸. Поэтому сегодня становится все более актуальной проблема рассмотрения качества образования в *личностном* плане. Понятно, что здесь необходим выход за рамки узко профессионального подхода к высшему образованию, переход к рассмотрению образования как принципиально непрерывного, на протяжении всей жизни личности⁹.

Понимание качества образования как конвенционального феномена, осмысленного в результате согласования потребностей различных субъектов образования, приводит к проблеме неопределенности и неосознанности этих потребностей. А проявление и более четкое понимание личностно-профессиональных потребностей должно быть одной из приоритетных задач в высшем образовании, одним из системных результатов обучения человека в вузе. При этом вся система высшего образования должна ориентироваться на опережение, возвышение человека как целостной личности.

С позиций личностно-деятельностного подхода качество образования есть соответствие резуль-

татов развития личности обучающихся в конце какого-либо возрастного периода возможностям для развития, содержащимся в культуре. И с этих позиций критерий качества высшего образования можно определить как уровень способности человека к самореализации в процессе профессиональной деятельности. Интегральный критерий для личности будет определяться как синтез частных критериев, отражающих уровни развития способностей обучающихся к самореализации в различных социально значимых сферах деятельности: профессиональной, общественной, личной.

В контексте дифференциации подходов к проблеме качества образования сформировался подход, называемый «системой управления качеством образования». В последнее время традиционные подходы по осуществлению контроля за качеством образования стали трансформироваться в создание систем качества (управления качеством, обеспечение качества), суть которых сводится к установлению степени соответствия заданным целям при помощи самооценки деятельности вуза, дополненного суждением внешних экспертов.

Уже появившиеся специалисты в области менеджмента качества образования отмечают, что в настоящее время доминирующей тенденцией является усиление роли

⁸ См.: Процессы модернизации отечественного образования: Материалы XIV международной конференции. — СПб., 2007.

⁹ Михайлов Л. А. Ключевые критерии компетентности в образовании // Там же. С. 12–13.

процесса самооценки вуза при наличии процедур внешнего контроля на базе национальных систем аттестации и аккредитации.

Целью процесса самооценки является не доказательство высокого качества или «измерение» относительно уровня качества деятельности вуза. Самооценка проводится с целью добиться улучшения деятельности путем выяснения характера имеющихся проблем и работы с любыми проблемами, которые имеют отношение к особенностям процессов, их целям, характеру программ и деятельности отдельных подразделений, а также путем осознания того, в какой именно среде приходится действовать, что включает в себя учет потребностей рынка.

Основными принципами, которые представлены в международных стандартах ISO-9000 и определяют систему качества образования, являются:

1. Ориентация на потребителя (обучающиеся, работодатели, общество, государство).
2. Лидерство руководства.
3. Вовлечение работников.
4. Процессный подход.
5. Системный подход.
6. Постоянное улучшение деятельности организации в целом как ее неизменная цель.
7. Принятие решений на основе фактов.
8. Взаимовыгодные отношения с поставщиками.

Эти элементы системы менеджмента качества, уже внедренные вузом, вместе с тем выявили ряд

сложностей и противоречий для образовательных систем по сравнению с другими организациями при реализации перечисленных выше принципов менеджмента:

- нерешенность сложного и спорного вопроса, является ли образование услугой,
- определение непосредственно потребителя образовательных услуг,
- особая значимость персонала (особенно ППС) для результата по сравнению с формальными методами улучшения каких-либо процессов,
- особая сложность образовательных процессов, подчас не поддающихся количественной оценке,
- трудность измерения образовательных технологий в силу их временной растянутости, отсроченности результата, их личностного характера.

В целом же системы управления качеством образования, несомненно, играют позитивную роль в упорядочении образовательного менеджмента, обеспечивают большую измеримость и «прозрачность» управления вузом. Но фундаментальный методологический вопрос — что собственно представляет собой качество образования, какова его сущность, какие критерии, показатели и методы целесообразно использовать для его оценки — остается вне сферы его внимания, анализа и описания, осмысления. И эта проблема требует интеграции многих исследовательских сил.

В силу этого понятие качества образования закономерно концентрирует в себе весь накапливаемый опыт рефлексии и социально-педагогических исследований. Тем более что трактовка понятия «качество образования» постоянно расширяется и углубляется на основе всестороннего осмысления и интерпретации данных различных междисциплинарных исследований. Содержательно значимым обстоятельством является здесь то, насколько широко и глубоко в профессиональной среде и в обществе в целом обсуждается и понимается феномен и проблемы качества образования. В настоящее время под качеством образования понимается конвенциональный феномен, результат согласования интересов разных субъектов образовательного процесса.

Специфика качества образования в вузе заключается в необходимости более активного внедрения принципов диалога и андрагогики. Концептуальные же схемы анализа некоторых составляющих феномена качества образования как целого представляют собой лишь модель возможных подходов, методов, требующих системной теоретико-методологической разработки и проверки на практике. Сами же способы оценки качества высшего образования свидетельствуют, что количественный инструментальный оценивания требует разработки единой концептуальной схемы, модели тех критериев качества образования, которые мы хотим оценить.

И здесь предстоит большая теоретико-методологическая работа по операционализации используемых понятий, раскрывающих сущность феномена качества.

Принципиальным в построении инструментария оценки качества образования является опора на выявление и учет запросов и потребностей всех субъектов высшего образования и на субъективную оценку ими качества образовательного процесса, а также непосредственного и отсроченного результата. При этом необходимо опрашивать как обучающихся, так и преподавателей, а также работодателей и представителей других социальных институтов, широкой общественности, представителей гражданского общества. А по мере движения исследовательской мысли от анализа макросистем к конкретной образовательной ситуации закономерно возрастает роль качественных методов оценки.

Мир современного образования смещает акценты от системно-институционального аспекта в оценке качества образования — к личностному, от профессионального взгляда на личность — к взгляду персонализированному, когда в первую очередь рассматривается уникальность человека, его потребностей, способностей, склонностей, неповторимого внутреннего мира. При таком методологическом сдвиге качество высшего образования может адекватно изучаться только качественными методами в контексте целостного жизненного пути человека, его жизненных

сценариев и биографии, с учетом жизненного и профессионального акме. И сегодняшняя ситуация означает, что эти методы (в своей комплексности и системности) пока разработаны слабо. Но содержательная стратегия качественного развития образовательных систем — именно за ними. Тем более что современные представления о качестве образования непосредственно влияют на управленческие решения, как путем учета данных мониторинговых исследований качества, так и путем построения систем управления качеством, специфического образовательного менеджмента.

Необходимо отметить, что менеджмент XXI века отчетливо иллюстрирует положение о том, что успех любой организационной системы зависит не столько от рациональной схемы ее деятельности, сколько главным образом от ее гибкости, адаптируемости к постоянным изменениям внешней и внутренней среды, способности воспринимать и практически осваивать инновации. Основным и существенным свойством эффективно функционирующей и развивающейся образовательной системы становится ее ориентация на постоянное изменение и обновление.

И если провести параллель с оценкой качества в экономике, то следует обратить внимание на методологические основания моделей менеджмента в развитых странах от сугубо производственных, ориентированных на качество продукции, — к социально-

гуманитарным моделям, ориентированным на качество жизни и перспективу профессионального и личностного развития граждан.

В сфере образования такая смена методологических основ моделей характеризуется переходом от доминирования узко профессиональных, узко прагматических и односторонне экономических оценок образовательных результатов ко все более широкому включению в понятие «качество образования» гуманитарного содержания и контекста, связанного с осмыслением роли образования в целостности жизненного пути каждого человека и миссии общества в целом. Но пока на федеральном уровне (или хотя бы городском) не существует единой системы оценки качества высшего образования. А вот потребность в таких объединенных системах назрела и все активнее заявляет о себе. Тем не менее существующие локальные комплексы дают определенный эффект даже при всем их несовершенстве и фрагментарности.

Это объясняется тем, что любая попытка профессиональной рефлексии по поводу понятия «качество образования», а также любая попытка оценки этого феномена обладает обучающим и эвристическим эффектом. Причем двойным, в смысле рассмотрения и обсуждения самой главной проблемы педагогики: «чему» учить и «как» учить, а также в плане углубления педагогической рефлексии, творческого мышления, теоретико-методологи-

ческих оснований, которые являются существенными предпосылками и следствиями развития социально-педагогической теории и практики.

Имеющийся отечественный и зарубежный опыт показывает, что сегодня отдельные, частные, несистемные внутривузовские реформы и инновации неэффективны, а часто и просто вредны с точки зрения общей эффективности системы высшего образования. Только комплексный, системный и целостный характер таких реформ способен привести к ощутимым достижениям вуза в области улучшения качества высшего образования и достижения конкурентоспособных норм качества, как в российском, так и в мировом образовательном

пространстве XXI века. И эти назревшие и необходимые качественные изменения могут быть успешно реализованы лишь при активном участии специфической профессиональной (специально подготовленной) группы, эффективно владеющей методами управленческого и кадрового консалтинга. Потому что сложность и системность проблем и кризисных феноменов образовательных институтов просто не под силу отдельным энтузиастам. Целенаправленная подготовка таких консультантов — общегосударственная социальная задача и в то же время — эффективная технология «выживания» и развития конкретного вуза в условиях конкуренции в образовании.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ПРОГРАММА КУЛЬТУРНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА, СЕВЕР ЕВРОПЫ, БАРЕНЦЕВ ЕВРО-АРКТИЧЕСКИЙ РЕГИОН

KEY WORDS

PROGRAMME OF CULTURAL COOPERATION, NORTH OF EUROPE, BARENTS EURO-ARCTIC REGION

Статья посвящена развитию культурного сотрудничества на севере Европы, а именно в Баренцевом Евро-Арктическом регионе. Указывается, что в период после 1993 г. данное сотрудничество в целом характеризовалось позитивной динамикой, увеличением количества контактов и проектов, однако признается наличие определенных проблем, и анализируются их причины. Особое внимание в статье уделяется анализу итогов выполнения Программы культурного сотрудничества на 2003–2006 гг. «Голоса Баренцева региона». В статье делается общий вывод о том, что реализация Программы способствовала повышению значимости как культурного сотрудничества, так и самого Баренцева региона в общеевропейском контексте. Высказывается ряд предложений, направленных на дальнейшее развитие сотрудничества в сфере культуры.

The article is dedicated to the development of the cultural cooperation in the North of Europe, namely in the Barents Euro-Arctic region. It is pointed that during the period after 1993 the cooperation was characterized by the positive dynamics in general, enhancement of the number of contacts and projects, however the presence of certain problems is stated and their reasons are analyzed. Special attention in the article is paid to the analysis of the implementation results of the Programme of cultural cooperation in 2003–2006 years «The Voices of Barents Region». It was concluded in general that the Programme realization contributed to the promotion both of the cultural cooperation and the Barents region itself in the pan-European context. Several proposals are expressed targeted to the further cooperation development in the sphere of culture.

Баренцев Евро-Арктический регион, созданный в 1993 г. как многосторонняя структура сотрудничества между северными территориями Норвегии, Швеции, Финляндии и России, объединяет различные регионы, имеющие свою собственную историю, язык и

культуру. Несомненно, что сотрудничество между данными регионами не появилось внезапно с учреждением новой политической структуры. Основу традициям добрососедства между странами заложили политические, торговые и культурные связи, уходящие корнями в далекое прошлое. Гуманитарные контакты развивались веками, взаимообогащая и дополняя соседствующие культуры.

ЕРШОВ

Сергей Борисович — председатель комитета по культуре и искусству Мурманской области (г. Мурманск).
E-mail: kultura@com.mels.ru

Сотрудничество в сфере культуры в Баренцевом Евро-Арктическом регионе после 1993 г. характеризовалось позитивной динамикой, увеличением количества контактов и проектов. Так, в период с 1993 по 2000 гг. было осуществлено 416

конкретных проектов, в большинстве из которых участвовали представители двух-трех стран. Вместе с тем необходимо отметить, что поступательное развитие процесса взаимодействия, в частности в сфере культуры, происходило нелинейно и испытывало негативное влияние ряда факторов. К подобным факторам, тормозящим процесс сотрудничества, можно отнести:

- 1) хаотичность и бессистемность в проведении некоторых мероприятий;
- 2) отсутствие возможности своевременно представлять и получать необходимую информацию;
- 3) недостаточная организованность и скоординированность действий;
- 4) отсутствие планов и графиков работ;
- 5) проблемы финансирования совместных проектов;
- 6) несбалансированность в развитии многообразных направлений культурного сотрудничества, осуществление однотипных проектов.

Стремление преодолеть указанные препятствия, осознание необходимости развития добрососедских отношений, наработанный опыт и новые региональные возможности обусловили поиск новых механизмов взаимодействия в сфере культуры и искусства. Так, в 2003 г., когда БЕАР отметил 10-летний юбилей, члены Регионального Совета подписали Меморандум «Вызовы на новое десятилетие», в котором определили свое видение целей и задач сотрудни-

чества в будущем. Сотрудничество в области культуры и искусства по-прежнему было обозначено в числе приоритетов. Накануне этого события рабочая группа по культуре Баренцева региона, не дожидаясь принятия политических решений сверху, сделала собственный шаг к укреплению сотрудничества — разработала первую Программу культурного сотрудничества на 2003–2006 гг. «Голоса Баренцева региона» и представила ее на утверждение Баренцеву Региональному Совету 3 октября 2002 г. в г. Архангельске. В Программе были определены следующие цели культурного сотрудничества:

1. Сделать Баренцев регион в культурном аспекте более заметным на международном уровне и таким образом способствовать его экономическому развитию.
2. Создавать новые возможности для взаимодействия культур, а именно для взаимодействия представителей разных народов, особенно молодежи.
3. Консолидировать творческие и управленческие силы для формирования идентичности Баренцева Евро-Арктического региона как уникального культурного региона на севере Европы.

Главной задачей Программы стало развитие многостороннего сотрудничества, при этом приоритет отдавался проектам с участием трех и более стран региона. Ответственным органом за реализацию Программы была назначена рабочая группа по культуре Баренц-региона во главе с председателем.

Региональная рабочая группа определила, что поставленные цели могут быть реализованы посредством следующих стратегий, сочетание которых и обусловило структуру самой программы:

- реализация многосторонних проектов, охватывающих разные сферы культуры и искусства, в которых должны участвовать как минимум по одному представителю от каждой из четырех стран и как максимум — представители всех 13 регионов БЕАР;
- укрепление добрососедских отношений между населением и конструктивного диалога между специалистами сферы культуры путем организации деятельности и мероприятий «от народа к народу»;
- организация фестивалей и семинаров как способа передачи и обмена культурными и художественными средствами и опытом возрождения и интеграции в современный культурный процесс имеющихся традиций, совмещения их с достижениями в области образования, менеджмента и других сфер человеческой деятельности;
- реализация двусторонних проектов, способствующих решению локальных задач культурного сотрудничества и не требующих вовлечения всех регионов БЕАР.

Программа культурного сотрудничества «Голоса Баренцева региона» была успешно завершена. По итогам ее реализации органами управления культуры всех 13 территорий и Объединенной рабочей

группой по культуре проделана большая аналитическая работа. Проведенный анализ позволяет сделать выводы относительно особенностей реализации межнациональных проектов в сфере культуры и искусства, а также сформулировать рекомендации, которые помогут оптимизировать данный процесс в будущем. Выводы и рекомендации ниже сопровождаются краткой характеристикой проектов, изложенной в соответствии со структурой Программы.

РАЗДЕЛ «МНОГОСТОРОННИЕ ПРОЕКТЫ»

В данный раздел было включено 14 разнонаправленных проектов:

1. *«Культурный портал Баренцева региона»* — создание интерактивной площадки для взаимодействия специалистов культуры, представления проектных идей и культурной инфраструктуры регионов для самой широкой аудитории.
2. *«Камерный оркестр Баренцева региона»* — создание камерного оркестра из молодых музыкантов стран БЕАР с целью повышения уровня музыкального образования и представления достижений профессионального исполнительского мастерства на международном уровне за пределами Баренц-региона.
3. *«Международный центр хоровой музыки Баренцева региона»* — создание центра, где осуществлялось бы хоровое образование, исследования и обмен

опытом в области преподавания искусства хорового исполнения и организовывались бы совместное обучение и выступления участников камерного хора.

4. «Гостевые студии для художников» — создание единой сети художественных мастерских в регионах БЕАР с целью предоставления бесплатного рабочего места и проживания художникам, приезжающим для создания своих работ. Данный проект мог бы способствовать расширению возможностей для творчества и активизации деятельности в сфере визуального искусства.
5. «Наскальная живопись на окраине Европы» — проект, направленный на выявление и сохранение объектов археологического наследия в странах БЕАР, в особенности наскальных изображений.
6. «Баренцева летняя музыкальная академия» — создание открытого института в сфере музыкального образования, в работу которого для преподавания могли бы привлекаться известные российские и зарубежные музыканты.
7. «Юные писатели Баренцева региона» — проект, направленный на расширение знаний о Баренцевом регионе среди детей и юношества, поддержку и развитие талантливых представителей пишущей молодежи, создание условий для литературно-педагогической работы в БЕАР.
8. «Баренцев литературный лагерь для молодежи» — организация мест встреч молодых писателей БЕАР, обучение писательскому мастерству под руководством опытных мастеров слова.
9. «Детская Полярная Библиотека» — создание интерактивной площадки для детей и подростков с информацией о БЕАР и виртуальной детской библиотеки для многонационального Баренцева региона.
10. «Ворота в Баренц» (впоследствии — «Служба поддержки в области культуры») — этот проект был направлен на развитие консалтинговых центров, охватывающих весь Баренцев регион для оказания помощи местным и региональным участникам культурного сотрудничества в доступе к информации о действующих проектах, правильного оформления проектных идей, поиска партнеров и возможностей финансирования.
11. «Новые виды искусства в Баренцевом регионе» (впоследствии — «Художественные инновации») — целью этого проекта являлась активизация таких направлений искусства, как дизайн и декоративно-прикладные ремесла.
12. «Северные города» — проект в сфере фотоискусства, направленный на формирование позитивного имиджа Баренцева региона посредством отображения жизни городов во всех ее проявлениях.
13. «Миграция — визуальное искусство» — проект предполагал

создание постоянно действующей передвижной выставки произведений, отражающих культурно-исторические традиции и контакты населения, живущего на территории Баренц-региона, направленных на укрепление взаимопонимания и уважения между людьми, живущими по разные стороны границ.

14. «Вторая мировая война — 1000 писем о войне и мире» — проект, направленный на создание выставки, компакт-диска и сайта о содержании писем, написанных разными людьми во время Второй мировой войны. Цель — осознание ценности человеческой жизни, одинаковой для разных народов.

Вышеперечисленные проекты были определены как программные мероприятия и одобрены всеми регионами БЕАР, однако в целом было исполнено 86% запланированного объема работ. Два проекта — «Наскальная живопись на окраине Европы» и «Камерный оркестр Баренцева региона» — не достигли стадии завершения. Указанные проекты были успешно запущены, и на начальном этапе реализации в их рамках прошли значительные мероприятия. Например, по проекту «Камерный оркестр Баренцева региона» в январе 2003 г. состоялись концерты в городах Мурманске и Киркенесе, а также в поселке Никель Мурманской области, приуроченные к 10-летию создания Совета Баренцева Евро-Арктического региона.

Один из этих концертов получил широкое освещение в средствах массовой информации всей Европы, так как состоялся во время встречи премьер-министров России, Норвегии, Швеции, Финляндии и Дании. Причиной незавершенности вышеназванных проектов стало отсутствие необходимых финансовых средств.

Два проекта («Детская Полярная Библиотека» и «Баренцева летняя музыкальная академия»), несмотря на успешную реализацию и активную работу в настоящее время, в программный период потеряли свой многосторонний характер в силу разных причин, в том числе финансовых.

Следует отметить, что многостороннее сотрудничество в сфере культуры в Баренцевом регионе не ограничилось проектами Программы. Специалистами и деятелями культуры разных регионов были разработаны и реализованы дополнительно около 20 многосторонних крупномасштабных проектов по различным направлениям культуры и искусства, участниками которых стали представители большинства территорий БЕАР.

РАЗДЕЛ «ОТ НАРОДА К НАРОДУ»

За время реализации данного раздела Программы осуществлены сотни обменных визитов участников культурного сотрудничества. Встречи способствовали развитию контактов, основанных на общих интересах. Многочисленные конфе-

ренции, круглые столы и мастер-классы создали условия для плодотворного обмена опытом, выявления и решения проблем культурного сотрудничества. Все мероприятия стали базой для воплощения новых проектных идей, а также платформой для создания общей культурной идентичности Баренцева региона.

Важным и значимым аспектом сотрудничества «от народа к народу» стали побратимские и дружественные связи между территориями и городами Баренцева региона. Существенным моментом является также тот факт, что в этот процесс были активно вовлечены не только региональные центры, но и небольшие населенные пункты. В качестве примера можно привести Дни культуры города Мончегорска Мурманской области в норвежском городе-побратиме Суртланде, которые состоялись в марте 2006 г.

Другим важным аспектом стала окончательно сформировавшаяся в период реализации Программы «Голоса Баренцева региона» практика заключения двусторонних соглашений о сотрудничестве в сфере культуры и искусства сроком действия 1–2 года между органами управления культуры территорий БЕАР. Например, у Мурманской области такие документы действуют на протяжении целого ряда лет с норвежской губернией Финнмарк и финской губернией Лапландия. Заключение двусторонних соглашений создает основу для долгосрочного развития культурного сотрудничества, определяет его конкретные формы и содержание. Этот

фактор немаловажен при учете затрат на проведение обозначенных в соглашениях мероприятий.

Не могу не отметить важную особенность культурного сотрудничества в БЕАР — использование дипломатических каналов. Консульства Скандинавских стран стали не только активными партнерами культурного сотрудничества, но и инициаторами многих интересных проектов. Так, например, Генеральное консульство Королевства Норвегии с 1998 г. ежегодно организует Дни культуры Норвегии в Мурманской области. А Мурманское отделение Генерального Консульства Финляндии в Санкт-Петербурге с 2003 г. проводит недели финского кино и многочисленные концерты известных музыкантов из Финляндии.

Таким образом, культурное сотрудничество в рамках «от народа к народу» создает прочную и долгосрочную основу для устойчивого развития и укрепления взаимоотношений, взаимопонимания и добрососедства между народами России, Норвегии, Финляндии и Швеции.

РАЗДЕЛ «ФЕСТИВАЛИ И СЕМИНАРЫ»

Проведение межнациональных фестивалей способствует привлечению населения к культурным истокам, традициям и ценностям. Разнообразие культурных программ фестивалей, проведенных в рамках реализации раздела «Фестивали и семинары», позволило привлечь к ним самую широкую

целевую аудиторию: от молодежи до людей пожилого возраста, от новичков до мастеров всех жанров и направлений культуры и искусства. Указанные мероприятия содействовали развитию культурно-познавательного туризма, подтверждая тот очевидный факт, что культура может являться действенным фактором развития территорий, а также инструментом создания положительного имиджа Баренцева Евро-Арктического региона как активно развивающегося уникального мультикультурного пространства.

В рамках реализации проектов рассматриваемого раздела Программы проводились различные семинары, тренинги и мастер-классы для специалистов в области культуры и творческих людей, не занимающихся искусством профессионально. Некоторые из них стали отправной точкой для создания новых проектов.

Важной особенностью фестивалей и семинаров стало возрождение многих народных традиций, а также их интеграция в культурное пространство БЕАР в тесной взаимосвязи с элементами современных достижений в области культуры, образования, промышленности и других сфер человеческой деятельности.

РАЗДЕЛ «ДУВСТОРОННИЕ ПРОЕКТЫ»

Следует отметить, что в течение 2003–2006 гг. большинство осуществленных проектов являлись дву-

сторонними. Этот факт обусловлен, во-первых, сложностью участия трех и более сторон в проекте; во-вторых, большими расстояниями, разделяющими участников культурного сотрудничества. Вместе с тем основной причиной поддержки именно двустороннего сотрудничества, на наш взгляд, является недостаток финансовых ресурсов для реализации многосторонних проектов. Двусторонние проекты реализовывались главным образом в рамках соглашений о культурном сотрудничестве между регионами и городами БЕАР.

Анализ реализованных двусторонних проектов дает общее представление о распределении интересов участников культурного сотрудничества в период с 2003 по 2006 гг., а также о тенденциях развития проектной деятельности в будущем. Так, 30% от общего количества составили проекты, совмещающие несколько направлений (так называемые смешанные проекты). В качестве примера можно отметить проект «Три столетних юбилея», осуществленный учреждениями культуры Архангельской области и Народной Академией Халогалант из норвежского города Альта в мае 2005 г. Посредством организации выставок, концертов и встреч жители Архангельска смогли больше узнать об истории и культуре Норвегии в год 100-летия независимости Норвегии, 100-летия установления дипломатических отношений между Норвегией и Россией и 100-летнего юбилея Народной Академии Халогалант.

Далее в процентном соотношении следуют двусторонние проекты в сфере музыки и танца (21%). Затем — группа проектов в области библиотечного дела (15%). В равных долях представлены проекты, связанные с живописью, театром, фольклором и образованием в сфере культуры (по 7%). Проекты в сфере музейного дела и литературы составили по 3% от общего количества осуществленных проектов. Примечательно, что участники культурного сотрудничества в БЕАР не ограничивались разработкой узкоспециальных проектов в рамках своей компетенции, а стремились всесторонне решать поставленные проектом задачи, находить общие точки соприкосновения и взаимопонимания с представителями других направлений культуры.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что в целом цели и задачи осуществления Программы были достигнуты. В ее реализации приняли участие все 13 субъектов Баренцева сотрудничества. Важно то, что изначально рассматриваемая Программа была создана не только как документ для национальных органов управления культуры — она была ориентирована, прежде всего, на творческих, талантливых людей — представителей охватываемых стран. Это подтверждают результаты ее выполнения. Именно творческие люди — художники, музыканты, писатели, библиотекари, музейные работники, мастера фольклора и декоративно-прикладного искусства — стали ее

главными участниками и исполнителями.

Благодаря участию в различных проектах население БЕАР ощутило своеобразие Баренцева региона, уникальную северную региональную идентичность. Деятели культуры, творческие люди, а также население в целом стало в большей степени осознавать уникальность территорий своего проживания на фоне происходящих процессов глобализации. Культура Баренцева региона заявила о себе как о целостном уникальном и неповторимом явлении на севере Европы. Многие из реализованных проектов проявили себя как весьма конкурентоспособные в общеевропейском культурном контексте. Например, взаимосвязанные проекты «Детская рукописная книга» и «Книга-путешественница» уже давно перешагнули пределы Баренцева Евро-Арктического региона, вовлекая в свою орбиту детей и библиотекарей южной Финляндии и Швеции, южной и средней Норвегии, центральных регионов России, а также детей из Белоруссии и Украины.

Реализация Программы способствовала расширению рамок общения на всех уровнях: между работниками органов управления культуры, творческими людьми, населением муниципалитетов и коммун Баренц-региона. Положительным итогом стал тот факт, что реализация Программы культурного сотрудничества способствовала вовлечению в совместные творческие процессы представителей

молодежи (например, осуществление таких многосторонних проектов, как «Юные писатели Баренцева региона» и «Камерный оркестр Баренцева региона»).

Важной составляющей при выполнении Программы стала совместная работа по сохранению культурного наследия, что является приоритетным направлением, очень важным для всех территорий БЕАР как с точки зрения развития региональной идентичности, так и с точки зрения понимания взаимосвязей в культурном развитии народов Скандинавии и Русского Севера в разные исторические периоды.

Основная трудность при осуществлении Программы была связана с ее финансированием. Так, за весь период реализации Программы добиться постоянной финансовой поддержки проектов в необходимом объеме на национальном уровне не удалось. Это стало причиной незавершенности ряда проектов. Главным источником финансирования мероприятий были в основном собственные средства регионов и муниципалитетов, а также средства, полученные в качестве грантов от Норвежского Баренцева Секретариата, Совета Министров Северных стран, Культурного фонда, а также других европейских фондов и программ. Кроме того, в качестве недостатка реализации Программы стоит указать несвоевременную отчетность координаторов заявленных проектов перед рабочей группой по культуре БЕАР и, соответственно, самой рабочей

группы по культуре — перед органами управления Баренцева сотрудничества (Региональным комитетом, Региональным Советом).

Итоги выполнения Программы «Голоса Баренцева региона» можно представить следующим образом:

1. *Создано единое культурное пространство на территории Баренцева Евро-Арктического региона.* Реализация программных мероприятий, активизация в целом культурного сотрудничества в Баренцевом регионе позволяют говорить о состоявшемся процессе объединения северных территорий Финляндии, Швеции, Норвегии и России в единое культурное пространство.
2. *Достигнуто реальное равноправное партнерство.* В начале Баренцева сотрудничества роли участников распределялись по-разному, исходя из реальных финансовых возможностей территорий. Сейчас все регионы — участники Баренцева культурного сотрудничества выступают в качестве равноправных партнеров, с четким и ясным пониманием как важности подобного сотрудничества, так и собственных возможностей и ответственности.
3. *Возросло внимание государств к культурному сотрудничеству в БЕАР.* Принятие нового мандата рабочей группы по культуре Баренцева региона, преобразование ее в Объединенную рабочую группу по культуре (ОГРК) путем включения ответственных представителей национальных ми-

нистерств культуры свидетельствует о повышении уровня внимания четырех государств, входящих в состав БЕАР, к вопросам регионального культурного сотрудничества, а кроме того, открывает для этого сотрудничества новые возможности.

4. *Появление профессиональных сетей в сфере культуры.* Если до 2003 г. культурное сотрудничество в БЕАР было представлено отдельными мероприятиями и носило больше «точечный» характер, то период с 2003 по 2006 гг. характеризуется появлением профессиональных сетей художников, писателей, библиотекарей, менеджеров по культуре. В этой связи отмечается важная роль Программы как стимулирующего фактора появления этих сетей. Наличие развитых профессиональных контактов дает новые импульсы в работе, а постоянно действующие культурные сети способствуют развитию партнерства.
5. *Реализация Программы способствовала повышению значимости как культурного сотрудничества, так и самого Баренцева региона в общеевропейском контексте.* Сам факт появления Программы, ее в целом успешное выполнение, активность участников сотрудничества привели к осознанию уникальности процессов, происходящих в БЕАР. Эта уникальность должна стать достоянием всей Европы как реального положительного опыта партнерства стран с раз-

личными политическими и социально-экономическими укладами, а также разнообразными культурными традициями. Культурное сотрудничество между северными регионами Норвегии, России, Финляндии и Швеции стало важной составляющей политики «Северного Измерения», а также нашло свое выражение в смещении акцентов европейского внимания к сотрудничеству на севере Европы, формировании и реализации политики «процесса Кайяни».

Опыт реализации первой Программы сотрудничества в сфере культуры и искусства «Голоса Баренцева региона» позволяет сформулировать несколько предложений, претворение в жизнь которых, на наш взгляд, будет способствовать оптимизации и дальнейшему развитию культурного сотрудничества:

1. Национальным министерствам культуры — уделять более значительное, чем прежде, и постоянное внимание к развитию сотрудничества в БЕАР.
2. На национальном уровне рассмотреть вопрос о формах поощрения деятелей культуры, внесших значительный вклад в развитие культурного сотрудничества в Баренцевом регионе. Учреждение соответствующих национальных премий, например, могло бы стимулировать сотрудничество и способствовать активизации творческих инициатив в регионах.
3. Создать постоянно действующий механизм финансирования

культурного сотрудничества в Баренцевом регионе. Таким финансовым инструментом мог бы стать либо общий для четырех стран фонд, либо прямое бюджетное финансирование культурного сотрудничества в каждом отдельном государстве (например, для Российской Федерации — создание подраздела «Приграничное сотрудничество» в ФЦП «Культура России»).

4. Объединенной рабочей группе по культуре БЕАР — поощрять создание исследовательских и инновационных проектов. Реализация подобных проектов позволила бы дать научное обоснование многим явлениям культурной жизни в Баренцевом регионе. Это оказало бы благотворное влияние в целом на социально-экономическое развитие территорий БЕАР и на фор-

мирование культурной политики в регионе.

В настоящее время более чем очевидно, что перспективы сотрудничества в Баренцевом Евро-арктическом регионе выходят далеко за рамки Северной Европы. Баренцево сотрудничество в полной мере отвечает духу и букве подписанного в мае 2005 г. Соглашения между Европейским Союзом и Российской Федерацией, особенно «Дорожной карты» по четвертому общему пространству, включающему и культурные аспекты. Это сотрудничество нуждается в более пристальном внимании и серьезной поддержке России и Европейского союза, поскольку оно благотворно влияет на другие сферы человеческой жизнедеятельности, является не только фактором духовного обогащения, но и важным ресурсом социально-экономических преобразований на Севере Европы.

СОЦИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В ДОКАПИТАЛИСТИЧЕСКУЮ ЭПОХУ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ОРГАНИЗАЦИЯ, СОЦИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ,
СОЦИАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ, ДОКАПИТАЛИСТИЧЕСКАЯ ЭПОХА

KEY WORDS

ORGANIZATION, SOCIAL ORGANIZATION,
SOCIAL POWER, EPOCH BEFORE CAPITALISM

В статье излагается концепция социальной организации как особой системной реальной силы воздействия на окружающий мир; социальная организация при этом выступает как социальная власть. Подробно описывается понятие «организация» во всей его многозначности, особое внимание уделяется рассмотрению трактовок и специфических черт понятия «социальная организация». Делается вывод о необходимости рассмотрения социальной организации как общеисторического явления, как необходимого и существенного субъекта функционирования и развития общества. Автор обосновывает предлагаемую концепцию, используя как общетеоретические данные, так и конкретные эмпирические материалы из области истории, социологии и политологии. Подробно освещаются вопросы возникновения социальной организации в истории общества, а также характерные черты социальной организации в докапиталистическую эпоху.

The article presents the conception of social organization treated as a special system force acting on the environment, which appears as a social power. There is a detailed description of the concept «organization» in its full significance, special attention is paid to the consideration of the treatments and specific features of the concept «social organization». It is concluded that social organization should be treated as a historic phenomenon in general, as an imperative and essential subject of the society functioning and development. The author proves the proposed conception, using both general theoretical data and the concrete empirical materials from the fields of history, sociology and political sciences. The questions concerning the appearance of a social organization in the history of society and also the specific features of social organization in the epoch before capitalism are highlighted in detailed.

Богатый событиями XX век называли по-разному: «век электричества», «век атома», «век кибернетики», «век космоса», «век науки» и т. д. Однако с большим основанием его следовало бы назвать «веком

организаций», поскольку именно разнообразные социальные организации и интенсивная организационная деятельность оказывают сильнейшее влияние на многие исторические процессы и события нашего времени.

Многозначность понятия «организация», которое, между прочим, принадлежит к числу самых употребительных слов нашего языка¹, отражает реальное многообразие и действительное богатство этого объективного, чрезвычайно

ФИЛИППОВ

Герман Григорьевич — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии Северо-Западной академии государственной службы.
E-mail: filosof@szags.ru

¹ См.: Частотный словарь русского языка. — М., 1977. С. 423.

174 распространённого и все более значимого явления.

Чаще всего «организация» трактуется тройко: как свойство системы, целого, характеризующее упорядоченность, внутреннюю устроенность; как совокупность процессов или действий, ведущих к образованию свойства упорядоченности; как разновидность объединения людей, совместно действующих для достижения определенной общей цели. Кроме того, «организация» часто употребляется в смысле формирования, создания, основания какого-либо явления или процесса, а также как устройство, строение. В научной литературе слово «организация» нередко используется для обозначения структуры объекта, иногда — как эквивалент понятия «система». В социальных исследованиях это понятие вводится для характеристики планомерной сознательной деятельности отдельных индивидов и общественных групп. В общественно-политической практике, в пропаганде, в политико-воспитательной работе организация обычно понимается как синоним порядка, дисциплинированности, высокой ответственности в повседневном труде и т. п.

В настоящее время в трактовке сущности такого сложного общественного явления, как социальная организация, наличествует несколько типичных тенденций. Первая — крайне широкое толкование социальной организации, по существу, отождествление ее с процессом социальной жизни общества. Соответственно, в качестве признаков

социальной организации выдвигаются, прежде всего, общие социально-экономические характеристики.

Вторая тенденция — выведение тех или иных свойств социальной организации из более общих концептуальных позиций: из общепhilosophических принципов и идей или из теоретических схем системного движения (теорий систем, системного подхода, системологии и т. п.), синергетического подхода, структурно-функционального подхода и т. д. Социальная организация в данном случае рассматривается преимущественно как институт и, соответственно, наделяется целым рядом общих характеристик: целостность, структурно-функциональное единство, системное качество, иерархичность структур и уровней, особая роль информационных связей и т. д.

Такой подход позволяет выделить черты и свойства организаций, присущие им в различных формах движения материи, раскрывает общие для всего материального мира черты организаций. Однако он не дает возможности выявить специфику организаций в обществе.

Третья тенденция — трактовка социальных организаций как особых институтов общества с позиций социологической теории среднего уровня, которая в принципе не претендует на исследование общеисторических черт и закономерностей изучаемых объектов и процессов. «Предметом социологии организаций являются закономерности построения, функцио-

нирования и развития административных (предприятий, учреждений), союзных (политических, профессиональных, любительских и др.), кооперативных (коллективных хозяйств, потребительских обществ) и иных организаций»².

Ряд исследователей выделяют существенные черты и аспекты феномена организаций в обществе. Прежде всего они подчеркивают институциональный характер социальной организации, т. е. то, что она является некоторым специфическим, классово обусловленным объединением, социальным институтом. Всякая организация представляет собой целевую общность. Сознательно и намеренно поставленная цель совместной деятельности выступает, таким образом, определяющим, основным признаком организации.

Помимо этого называются такие специфические черты, как: наличие совокупности правил и норм членства, направляющих поведение членов организации на осуществление ее целей; функционирование некоторой системы мотиваций, которая определяет поведение в организации; устойчивость и определенный порядок социальных взаимосвязей; специфичность формы взаимосвязи людей — организационные отношения, хотя их природа при этом конкретно не раскрывается.

Особо следует отметить исследование А. И. Пригожина, в которых предпринята плодотворная попытка системного рассмотрения социальных организаций в рамках социологической теории среднего уровня.

В то же время следует отметить отсутствие в нашей философско-социологической литературе методологического рассмотрения многообразных характеристик социальных организаций, что не дает возможности бесспорного и ясного отграничения существенного от второстепенного, внутреннего от преходящего, общего от частного при конкретном анализе социальных организаций.

В зарубежной социологии и политологии также существует большое разночтение в толковании не только свойств, но и сути социальной организации. Так, даже в обобщающем энциклопедическом труде по исследованию социальных организаций почти каждая из нескольких десятков глав, посвященных анализу различных организаций (от производственных до тюремных), начинается с объяснения автором своего, особенного подхода к сущности организаций³. В целом, с известным приближением, трактовка социальных организаций дается в пределах следующих четырех аспектов: как кооперированная взаимосвязь; как бюрократический

² Пригожин А. И. Социология организаций. — М., 1980. С. 6–7.

³ Handbook of Organization — Chicago, 1965. P. 58–60; Handbook of Work, Organization and Society. — Chicago, 1976. P. 60.

институт; как соответствующая деятельность; как наличие координированной группы. Такая сумма подходов включает не только собственно социологический аспект, но и политологический, социально-психологический, индивидуально психологический, юридический и т. д.

Известный западногерманский социолог Р. Майнц, обобщая многообразие подходов к изучению проблем социальной организации, выделяет три минимальных существенных признака для социальных организаций:

- 1) она представляет собой социальное образование, некоторое дифференцированное целое с определенным кругом членов и внутренней ролевой структурой;
- 2) они (члены организаций) намеренно ориентированы на специфические цели и задачи;
- 3) эта ориентированность имеет рациональное выражение.

Р. Майнц подчеркивает, что все организации суть целенаправленные социальные системы, что главная внутренняя связь, конституирующая организацию в единое целое, представляет собой целевое взаимодействие членов и структур организации.

Следует отметить большую распространенность в зарубежной социологической мысли и широкую практическую приложимость одного, особенного аспекта трактовки

(социальной) организации — социально-психологического. Он связан обычно с исследованием малых групп, неформальных групп, лидерства, межличностных отношений в организациях⁴.

Как видно из краткого обзора состояния проблемы, продуктивное исследование такого многообразного и сложного общественного явления, как социальная организация, ведется либо на уровне прикладном, либо в рамках социологической теории среднего уровня. Нет исследований проблемы на уровне общесоциологической теории. В то же время накопленный общественнонаучный материал позволяет, а практика современной общественной жизни вынуждает ставить вопрос о необходимости рассмотрения социальной организации как общеисторического явления, как необходимого и существенного субъекта функционирования и развития общества.

Основанием для предлагаемого подхода служат несколько соображений. Во-первых, во все времена, начиная с первобытных, непременно существуют и действуют различные организации. Их число возрастает от эпохи к эпохе в каждой из сфер общества. Смысл их существования связан с так называемым организационным эффектом, который представляет собой системное качество, новое социальное

⁴ См.: Bowey A. M. *The Sociology of Organizations*. — L., 1979; Беннис У., Томас Р. Дж. *Как становятся лидерами: менеджмент нового поколения*. — М., 2006; Бинни Дж., Вильке Г., Уильямс К. *Практическое лидерство: Пособие для обыкновенных героев*. — М., 2006.

образование, значительно (на порядок) превышающее по своим силам и возможностям арифметическую сумму сил и возможностей людей — членов данной организации. Организационный эффект обнаружился уже в практике создания временных функциональных групп для ведения охоты или военных действий в родовом строе. Опыт последующих эпох показал, что этот эффект может быть многократно усилен за счет совершенствования способов, средств, форм, приемов, норм и правил построения социальных организаций.

Их роль в историческом процессе оказалась сопоставимой с ролью других субъектов истории — личностей, простых и выдающихся, различных социальных общностей (народов, наций, народностей, классов, племен, каст, сословий и т. д.), общества в целом. Такие социальные организации, как вооруженные формирования, политические партии, союзные объединения, религиозные ордена, тайные общества, нередко добивались чрезвычайного влияния на ход исторических событий, соперничая иной раз с объективными законами истории.

Во-вторых, несмотря на огромное число, удивительное многообразие и внешнюю непохожесть, социальные организации характеризуются некоторыми регулярно повторяющимися чертами. Последние зафиксированы в исследованиях различных эпох и событий историками, этнографами, правоведами, экономистами, социолога-

ми, а также в произведениях художественной литературы. К числу таких типических черт относятся: программа деятельности организации, особенные нормы поведения членов организации и дисциплина их исполнения, какая-либо собственность организации и т. п.

В-третьих, существование организаций оказывается всегда связано с наличием особенных внутренних отношений и особой деятельностью — организационных отношений и организаторской деятельности. Многовековая практика и различные научные исследования включают сюда отношения руководства и подчинения, отношения распоряжения и исполнения, определенный порядок отношений и его поддержание, активную и влиятельную роль организатора и т. д.

В-четвертых, организация и организаторы обычно бывают тесно связаны с интересами тех или иных социальных групп. Эта связь далеко не всегда видна и понятна. Но даже в том случае, когда она непосредственно не дана в повседневном практическом опыте (т. е. для ее обнаружения требуется специальный анализ), то и тогда по косвенным данным, по результатам их деятельности в массовом сознании складывается понимание смысла существования каждой организации, который в конечном счете сводится к служению тем или иным социальным интересам.

Исходя из приведенных соображений, выдвигается подлежащая

178 развертыванию и обоснованию в последующем изложении концепция, суть которой кратко сводится к следующим положениям. Организация вообще выступает как свойство (черта, атрибут), процесс и тенденция материального мира. В социальной форме движения материи организация приобретает также и специфические черты, выступая в качестве социальной организации в трех основных аспектах. Прежде всего, она существует как особый социальный институт, являющийся самостоятельным и непреходящим субъектом жизни всякого общества. С другой стороны, она представляет собой особый процесс упорядочивания и регулирования (а также разложения, распада сложившегося порядка), ведущего к созданию (или уничтожению) организационного эффекта. Наконец, организация в жизни общества выступает и как деятельность одного из субъектов истории, которая направлена на создание (или уничтожение) структуры тех или иных социальных институтов, а также на формирование (или разложение) процесса упорядочивания общественных отношений.

Социальная организация — это сложное многокачественное общественное явление, характеризующееся сущностями нескольких порядков. В философском плане ее сущность составляет организационный эффект, т. е. новое, системное качество, обладающее особой природой в сравнении с предметами и отношениями. В рамках системного движения сущность орга-

низации трактуется как функциональное единство элементов и структур. В частносоциологической теории ее сущность представляется в виде целевой общности людей. Сущность социальной организации представляется правомерным толковать как социальную власть, видами которой являются политическая, экономическая, моральная, социально-психологическая и проч.

Таким образом, в общеисторическом плане стержневым определяющим моментом социальной организации во всех ее аспектах является возникновение, существование и развитие особой системной реальной силы воздействия на окружающий мир, которая выступает как социальная власть.

Социальная организация как институт, процесс и деятельность появляется вместе с возникновением человеческого общества и составляет неотъемлемую закономерную сторону каждого этапа его развития.

Подбор материала для анализа ограничивается серьезным объективным препятствием: многие организации по вполне понятным причинам не раскрывают внутренние, существенные черты своей структуры, механизм действия и технологию деятельности. Поэтому приходится нередко обращаться к рассмотрению не самых типичных организаций, не самых значимых для исторического процесса, а к исследованию менее известных и не столь значительных организаций, так как только о последних имеются более или менее достоверные и

достаточные сведения: программы и уставы (официальные и скрытые), описание технологии деятельности, в том числе латентных традиций и форм дискреции, характеристики иерархии власти и т. д.

Обоснование предлагаемой концепции строится как на общетеоретических данных, так и на конкретном эмпирическом материале из области истории, социологии и политологии.

ВОЗНИКНОВЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В ИСТОРИИ ОБЩЕСТВА

Общеисторический характер социальной организации, если он имеет место, должен проявляться в таких чертах, как всеобщность и необходимость. Всеобщность означает не только присутствие и распространенность различных сторон организации во всех человеческих обществах с момента их зарождения, но и связь их с определяющими, существенными процессами развития общественных организмов. Необходимость заключается в том, что социальная организация составляет обязательный момент исторического процесса, его имманентную сторону, без которой этот процесс просто не может совершаться. В то же время всеобщность социальной органи-

зации неизбежно должна выступать в исторически конкретных проявлениях, а необходимость — в случайных формах.

Феномен организации и его чрезвычайная роль в становлении человека и общества (в антропо-социогенезе) прослеживается современной наукой как в биологических предпосылках формирования социальной формы движения материи⁵, так и на первых этапах развития первобытного общества.

В настоящее время организация (организованность) биологических систем рассматривается биологией как всеобщее и необходимое свойство всех живых организмов⁶. Соответственно трактуется и процесс перехода от стадных образований приматов-обезьян через первобытное стадо (первобытную орду) формирующихся людей к родовым коллективам древних людей⁷.

Первобытное стадо принято считать начальной формой организаций общества. Разумеется, о его существенных характеристиках можно судить не по прямым данным, — их попросту нет — а по косвенным антропологическим и этнографическим фактам и, в известной мере, на основе логических гипотез и реконструкций.

В первобытном стаде противоборствовали два начала: животное (биологическое) и человеческое

⁵ Ефимов Ю. И. Философские проблемы теории антропо-социогенеза. — Л., 1981.

⁶ Алексеев В. П. Историческая антропология. — М., 1979. С. 134.

⁷ См.: Семенов Ю. И. Как возникло человечество. — М., 1966. С. 266–269.

(социальное). Они составляли реальное противоречие, которое определяло развитие первобытного стада и разрешалось постепенно, шаг за шагом в пользу социального начала. В механизме действия данного противоречия обязательно действовал момент организаций.

Прежде всего он сказывался в регулировании численности этого прецедентного образования. Главные способы добывания пищи — собирательство и охота — требовали групповой деятельности. Но собирательская или охотничья группа должна была быть больше малой группы, чтобы обеспечить наглядно видный и реально присутствующий кооперационный эффект. В то же время для существования такой группы, для эффективного взаимодействия ее членов совершенно необходимым был постоянный непосредственный контакт, визуальный или хотя бы звуковой. К этому вынуждал примитивный наглядно-образный характер формирующегося мышления предлюдей. Непосредственная контактность может существовать в групповой деятельности не более 20–30 человек. Такое количество взрослых членов первобытного стада подтверждается археологическими данными. Сюда следует также прибавить два-три десятка детей и подростков.

Таким образом, несколько десятков человек — это, по-видимому, предельная величина первобытного стада, которое поддавалось регулярному управлению со стороны вожака средствами прямого зрительного контроля и не-

медленного физического воздействия.

В дальнейшем элементы организации сыграли важную роль в преодолении так называемого зоологического индивидуализма, т. е. в изживании чисто биологических мотиваций и чисто биологического поведения в первобытном стаде. Инстинкт голода, инстинкт самосохранения, половой инстинкт обуславливали крайне индивидуалистические способы удовлетворения соответствующих потребностей и, следовательно, агрессивность по отношению к тем, кто как-либо мешал такому поведению.

Главной же силой, противостоявшей животному началу и обуздавшей зоологический индивидуализм, стал порядок хозяйственной жизни первобытного стада. Именно совместная трудовая деятельность обеспечивала жизнь и существование стада в целом и каждого его члена в отдельности. Уже на самых примитивных стадиях развития она имела определенную регулярность, повторяемость, систематичность. Сбор плодов и корней нужно было приурочивать к периодам их роста и созревания. Охоту также необходимо было вести в соответствии с сезонными особенностями жизни зверей. Точно так же строительство и ремонт жилищ, которые были общими для всего объединения, нужно было делать преимущественно в благоприятное время года, к тому же более свободное от других занятий.

Упорядоченность хозяйственной жизни, таким образом, была

залогом выживания и существования первобытного стада. Инстинктивное, биологическое поведение противостояло этой упорядоченности, подрывало и разрушало ее. Действие инстинкта голода явно препятствовало уравнительности распределения сообща добытой пищи. Половой инстинкт сильнее всего мешал систематическому участию всех взрослых членов первобытного стада в коллективной охоте, так же, как и в других видах групповой деятельности. Свободное проявление инстинкта самосохранения резко уменьшало смелость, решительность и самоотверженность членов стада и на охоте, и в столкновениях с соседними ордами. Кроме того, мозг формирующегося человека не имел достаточной дифференцировки и динамического равновесия процессов возбуждения и торможения. В поведении предлюдей преобладало возбуждение, агрессивность. При таких условиях сноровка, приобретенные навыки и усовершенствованные приемы убийства животных на охоте могли довольно легко использоваться в схватках и драках внутри стада⁸.

Таким образом, естественное, биологическое поведение в целом было антагонистом социального начала в развитии первобытного стада. Поэтому следующий этап антропосоциогенеза оказался связанным именно с появлением и распространением способов социальной регуляции поведения фор-

мирующегося человека. Но в его основе лежал качественный скачок в развитии производительных сил.

Подъем производительных сил заключался в появлении новых орудий и новой технологии изготовления как прежних, так и новых орудий труда, защиты, нападения, быта и т. д. Усовершенствовалась техника изготовления орудий — каменных пластин и стержней. Они стали более тонкими, легкими и прочными благодаря более совершенным способам откалывания и обработки каменных пластин. Соответственно появились новые, уже специализированные орудия: скребки, резцы, скобели, ножи, наконечники и др.

В хозяйственный оборот включились новые материалы — кость и рог, из которых началось изготовление разнообразных орудий, в том числе для шитья одежды, взрыхления земли, выделки шкур, метательных орудий и проч.

В результате началась специализация труда, углубилось разделение труда по возрасту и полу, резко выросла эффективность охоты, особенно коллективной, развилась и усложнилась быт и домашнее хозяйство (строительство искусственных жилищ вместо пещер, изготовление одежды).

Новый этап хозяйственного развития не мог существовать на базе ограниченного по численности и неустойчивого по структуре первобытного стада. Требовалось более многочисленное и достаточно

⁸ Рогинский А. Я. Проблемы антропосоциогенеза. — М., 1977. С. 173–174.

организованное человеческое объединение. Им стала первобытная родовая община, с появлением которой и начинается собственно человеческая, социальная по своей сущности история.

Общинно-родовой строй возник закономерно и стал обязательной всеобщей чертой истории всех народов нашей планеты. Он прошел несколько стадий в своем развитии в соответствии с прогрессом производительных сил: от присваивающего хозяйства собирателей, охотников и рыболовов до производящего хозяйства скотоводов-земледельцев⁹. Исторические формы родовой общины многообразны, зависят от конкретных климатических, геологических, экологических и тому подобных условий. Однако всем конкретно-историческим формам общинно-родового строя свойственны общие черты определенной организованности, которая составляет неотъемлемую органическую часть жизни общин и родов. Родовая община составляла в ту эпоху человеческой истории первую и основную производительную силу. Низкий уровень развития орудий труда и ограниченный трудовой опыт не обеспечивали достаточных условий материального существования в одиночку или малыми группами. В одиночку человек был слаб и незащищен перед природой. Поэтому изгнание из рода (наказание Каину) было в древно-

сти самым страшным наказанием. Орудия труда были менее эффективны, универсальны и надежны, чем человеческая рука. Мускульная сила человека составляла единственный источник энергии. Но ограниченность и неравномерность индивидуальной производительности компенсировалась эффектом кооперации родовой общины как целого. Поскольку исходным составным элементом этого целого выступал человек, постольку производство самого человека было непосредственно включено в процесс материального производства.

На этой основе складывалась определенная структура производственных и всех других общественных отношений. Естественно складывавшиеся отношения кровного родства давали готовую иерархию отношений в трудовой деятельности и в самоуправлении родом. Каждый член рода занимал прочное место в иерархии кровных отношений, которое предопределялось только родством, полом и возрастом и никак не могло быть изменено по собственной воле или инициативе. Тем самым обеспечивался известный порядок, урегулированность всей жизни рода. Вполне закономерно, что развитие организованности родового строя шло, прежде всего, по линии совершенствования кровнородственных отношений. Важнейшим шагом на этом пути оказался обычай экзо-

⁹ Марков Г. Е. История хозяйства и материальной культуры в первобытном и раннеклассовом обществе. — М., 1979. С. 24–25.

гамии и постепенное образование дуальной брачной организации (сочетания двух или кратных двум экзогамных групп в одно постоянное взаимобрачное объединение).

Причины экзогамии трактуются в современной этнографии и истории по-разному¹⁰, но общественные следствия этого обычая бесспорны. Потребности хозяйственной жизни обрели преобладающее значение. Сезонам охоты и сезонам сбора плодов более не противостояли брачные сезоны. Сроки последних стали определяться и допускаться в соответствии с нуждами трудовой деятельности. Исчезла объективная почва для конфликтов внутри рода из-за брачного соперничества и ревности. Резко сократились вредные последствия кровосмешения для потомства. Расширилось хозяйственное сотрудничество с соседними общинами. С появлением дуальной организации возникла новая социальная ячейка — семья, которая сразу получила среди других общественных функций также функцию социального контроля над поведением своих членов. Словом, ощутимо возросли возможности самоорганизации родовых общин.

С развитием дуально-экзогамных родовых объединений и по мере формирования племен становится все более настоятельной потребность в самоуправлении родовых коллективов. Род управлялся

предельно просто и демократично. Высшим органом было собрание всех взрослых сородичей, которые сообща и на основе равенства решали основные вопросы жизни рода. Функции лидеров, руководителей при улаживании конфликтов, в ходе военных столкновений, при проведении различных обрядов и церемоний и т. д. выполняли умудренные опытом и обладавшие личными заслугами старейшины. Они же, как правило, обеспечивали исполнение обычаев, соблюдение норм, осуществление санкций и т. п. На данном этапе развития первобытно-общинного строя у всех народов мы видим господство обычаев, авторитет, уважение, власть, которой пользовались старейшины рода.

Формирование племен сопровождалось развитием функций управления в количественном и в качественном отношении. Племя, будучи объединением родов, имело достаточно большую численность и обширную пространственную расположенность. Уже поэтому прежние, традиционные вопросы повседневной жизни, требовавшие общественного регулирования, возникали чаще и в разнообразных формах. К ним прибавилась необходимость регулирования отношений между родами и фратриями (группами дочерних родов), а также — с соседними племенами.

Решение всех текущих вопросов жизни племени посредством

¹⁰ Першиц А. И., Монгайт А. Л., Алексеев В. П. История первобытного общества. — М., 1974. С. 76–79.

представительной демократии, т. е. на общем собрании всех взрослых членов племени, стало затруднительным уже по одним только, говоря современным языком, техническим причинам (невозможность обеспечить одновременную явку абсолютного большинства, неблагоприятные погодные условия для проведения общего собрания, неожиданные происшествия и острые ситуации, которые встречаются тем чаще, чем многочисленнее человеческие объединения). Поэтому в племенах наряду с общим собранием возник новый демократический орган управления — совет вождей. Поначалу он занимался текущими делами, решал частные или локальные вопросы. Однако полномочия его неуклонно росли, деятельность усложнялась. Укоренился обычай выбора временного, а затем и постоянного главы совета племени, который управлял делами племени между собраниями совета, а затем и наряду с ними.

Так завершился процесс формирования доклассового, неполитического самоуправления первых человеческих исторических общностей. Этот процесс одинаков по существу у всех народов и не слишком разнообразен по форме. Его простота и наглядность позволяют проследить прямую зависимость явления организации от по-

требностей хозяйственной, экономической жизни. На этом этапе человеческой истории кровнородственные связи и зависимости выступают в качестве рамок, формы, способа организации практических общественных отношений¹¹. Публичная власть имеет синкретический недифференцированный характер и выступает как могущество, опирающееся на несколько факторов¹².

В ходе разложения первобытно-общинного строя и становления раннеклассового общества явление социальной организации приобретает новые исторические черты. Во-первых, формируется закономерная и определяющая зависимость социальной организации от имущественных, собственно-лических отношений. Во-вторых, она органически включается в новую сферу общественно-экономической формации — политическую жизнь общества.

Появление прибавочного продукта, а затем и частной собственности обусловило эволюцию форм семьи, которая в определенной мере является не стихийной, а организованной общностью, имеющей свои сознаваемые и сознательно преследуемые цели и функции. Парный брак во время полного господства матриархата и коллективной родовой собственности оказался несовместимым с выделе-

¹¹ Семенов Ю. И. Первобытная коммуна и соседская крестьянская община // Становление классов и государства / Под ред. А. И. Першица. — М., 1976. С. 37.

¹² Это могущество получило в литературе название потестарности. См.: Потестарность: генезис и эволюция. — СПб., 1997. Гл. 7.

нием в рамках рода групповой собственности. Появилась так называемая большая семья, в которую входили муж, жена, их дети и целый ряд ближайших кровных родственников, старших и младших.

Дальнейшее развитие частной собственности и отношений эксплуатации детерминировали появление моногамной малой семьи, которая стала носителем частнособственнических отношений. Как показал Ф. Энгельс в работе «Происхождение семьи, частной собственности и государства», «взаимная склонность, взаимные чувства, индивидуальная любовь долгие века не были основой образования моногамной семьи, а в лучшем случае становились ее дополнением, чаще же — враждебной ей силой. Функции семьи, характер и нормы семейной жизни определялись отношениями частной собственности»¹³.

Появление прибавочного продукта и тенденция к накоплению богатств в рамках семьи и рода создали объективные условия для образования нового порядка общественной жизни, новой формы организации общественных отношений — военной демократии. «Военачальник, совет, народное собрание образуют органы родового общества, развивающегося в военную демократию. Военную потому, что война и организация для войны становятся теперь регулярными функциями народной жизни...

... Война... становится постоянным промыслом»¹⁴.

Вооруженный грабеж, насильственный захват чужих богатств стали эффективным средством быстрого и сравнительно легкого обогащения. Расслоение родов и племен на бедных и богатых противоречат традиционным коллективистским отношениям равенства и справедливости. Возникает необходимость легитимизации нового типа имущественных отношений или хотя бы какого-то примирения их с предшествующими. Она реализуется в новой организационной форме — обычае публичной раздачи накопленных богатств (массовые пиры и празднества, спорадический дележ имущества, раздача награбленного и т. д.).

При этом, однако, раздача богатств дает право на занятие важных общественных должностей, на авторитет, влияние и власть, а также на участие в других актах дележа и получение в свою очередь известного имущества. Таким образом, богатство как основа социального неравенства получает общественное признание только через его раздачу. Тем самым и военный грабеж становится легитимной формой общественно-полезной деятельности.

Характерно, что военная демократия складывалась не только стихийно. Она выходит по своему

¹³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. С. 108.

¹⁴ Маркс К., Энгельс Ф. // Там же. С. 118.

качеству за рамки социально-исторической общности, является чем-то вроде протогосударственной организации. Именно поэтому ее создание обусловлено сознательной организаторской деятельностью соответствующих сил — мужских союзов. Они известны у всех народов и представляют собой целевые объединения, направленные против системы матриархата. Эти союзы были вооруженными объединениями, имевшими устойчивую структуру и регламентацию. По существу, они были уже внеэтническими организациями и действовали против рода в целях создания иных общественных отношений, не подчиненных кровнородственным.

Мужские союзы оказались жизнеспособным институтом, выросшим на базе имущественного расслоения первобытного общества. Следует отметить, что попытки создания тайных женских союзов, известные из истории первобытного общества, всегда терпели неудачу, так как они противоречили неотвратимым экономическим и социальным переменам, а именно: объективному возрастанию роли мужского труда, ограничению сферы женского труда домашним хозяйством, резкому увеличению общественного значения вооруженных набегов и войн.

Тайные мужские союзы, таким образом, послужили организационной базой для создания постоянных вооруженных отрядов и для превращения военных столкновений в устойчивую форму общественных отношений.

Война, став постоянным промыслом, вызвала бурный рост военной техники, наступательной и защитной, породила новые формы организации поселений (убежища-крепости, укрепленные поселения и т. п.), обусловила появление новых социальных институтов — союзов и конфедераций племен, родственных и неродственных. Таким образом сложилась материальная основа для системы военной демократии, которая, сохраняя еще институты первобытно-родовой демократии, содержала в себе основы экономического и социального неравенства. Народное собрание стало собранием лишь вооруженных воинов. Главой собрания оказывался самый умелый воин. Равенство в дележе военной добычи стало формальным, ибо реальная доля каждого определялась властью предводителя совместно с его приближенными и кровниками. Военная демократия, свойственная большинству народов мира как упорядоченное общественное состояние, послужила переходным этапом к возникновению новой формы социальной организации — государства.

Военная демократия подготовила главную составную часть государственной машины подавления — армию, которая поначалу выступала в виде вооруженной дружины племени, затем — постоянного войска вождя племени. Соответственно право управления вооруженной силой концентрировалось в руках верхушки племени,

складывалась единоличная власть его верховного вождя.

Государство возникло объективно и закономерно как продукт непримиримых классовых противоречий¹⁵. Но как определенная организация, оно не могло возникнуть стихийно, само собой, непроизвольно, без чьей-то целенаправленной деятельности. В этом смысле можно сказать, что государство была изобретено. Правда, скудость источников древней истории позволяет лишь с большим трудом и только с известной долей достоверности говорить о первых организаторах государственной машины. Многие имена попросту не были зафиксированы в исторических источниках из-за отрицательного отношения современников к закреплению имущественного неравенства. Так, в Древних Афинах формирование внутренней функции государства началось с создания полиции для регулирования отношений между территориями полиса, население которых уже составляли выходцы из разных родов и племен. Задачей полиции было поддержание порядка. Это дело считалось недостойным свободного гражданина, позорным для воина и поручалось рабам. Естественно, что имена организаторов такого социального института не могли попасть на скрижали истории.

Достоверными историческими фигурами — первыми организаторами государственной машины в европейской истории считаются Солон в Древних Афинах и Сервий Тулий в Древнем Риме. Известные исторические описания свидетельствуют, что создание государственной машины шло сознательно, в соответствии с поставленными целями. Предусмотрительно разрабатывался механизм действия государственных органов. Конструировались специальные регламентации политического поведения граждан вплоть до законодательного пресечения общественной индифферентности. Например, Солон издал закон, который гласил: тот, кто во время восстания в полисе не возьмется за оружие и не примкнет к какой-либо борющейся партии, лишается чести и политических прав¹⁶.

Намного достовернее известны исторические деятели, создававшие более крупные государства на базе локальных раннегосударственных образований из одного или нескольких племен. Такие образования характерны для кочевых скотоводческих племен и народов. Здесь наглядно прослеживается сознательная деятельность военачальников по конструированию органов государства, правовых установлений, судебных процедур и т. д.¹⁷

¹⁵ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 69.

¹⁶ См.: Бузескул В. История Афинской демократии. — СПб., 1909. С. 49–66.

¹⁷ См., например: История монголов от древнейших времен до Тамерлана. — СПб., 1834. С. 154–157; Викторова Л. Л. Монголы. Происхождение народа и истоки культуры. — М., 1980. С. 173–176.

Конкретные формы становления государства исторически многообразны. Они зависят от типа предшествующего общества — земледельческого, скотоводческого или смешанного, от характера земледельческой общины (восточная, древнегреческая, германская и др.), от специфических социальных условий (особая роль обмена в образовании частной собственности и протогосударственных образований и проч.).

Однако за всем многообразием, различием и смешением форм и путей становления государства явственно выступает общая существенная тенденция: образование кооперационного эффекта в вооруженных объединениях, превращение его в могучую силу, которая становится ведущим регулятором общественных отношений и которая выступает как политическая власть.

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В ДОКАПИТАЛИСТИЧЕСКУЮ ЭПОХУ

Специфика социальной организации в докапиталистических формациях обусловлена местом и ролью субъективного фактора в данную историческую эпоху, главной частью которого является организация как институт, процесс, деятельность и состояние.

В рабовладельческой и феодальной формациях духовная деятельность, умственный труд, управле-

ние сосредоточены в руках имущих, эксплуататорских классов. Широкие народные массы не только объективно не были связаны с умственным трудом в силу своего социально-экономического положения, но сознательно и систематически отстранялись господствующим классом от духовного развития и деятельности.

Поэтому социальная организация является делом правящих классов, создается и развивается ими в соответствии с собственными интересами, целями и взглядами. Эксплуатируемые массы добывают возможность использования организационного фактора только двумя путями: в классовых вооруженных выступлениях (восстания рабов, крестьянские войны и т. п.) и в тайных обществах, направленных против существующего порядка.

В обоих указанных случаях действие организационного фактора имеет объективно обусловленную историческую ограниченность, что объяснялось, с одной стороны, непознанностью природы закономерностей социальной организации и, с другой стороны, тем, что прямого, грубого, физического насилия оказывалось достаточно для обеспечения полноты власти. Естественно, что в эту эпоху практически отсутствовало реалистическое понимание феномена организации. В политических доктринах, в идеологических концепциях власти, государства, церкви понимание силы организации носило либо поверхностный эмпирический характер, либо

выступало в извращенной религиозной форме. Хотя, конечно, в трудах мыслителей рабовладельческой и феодальной эпох, в речах и мемуарах государственных деятелей и в обыденном сознании тех времен сложилось немало догадок, тонких наблюдений и представлений о тех или иных чертах действия организационного фактора.

Для осуществления полного господства имущих классов вполне было достаточно силы государственного принуждения.

С установлением классового общества исчезает община как первая или хотя бы значительная кооперированная производительная сила. В рабовладельческом и феодальном обществе главным источником роста общественного богатства становится максимальная эксплуатация личного фактора производства — рабов и крепостных. Пределы эксплуатации определялись, как правило, границами их физической выносливости и существования. Господствовал полный произвол в регулировании рабского труда и труда крепостных. Стало быть, не требовалось никаких особых организационных форм и отношений, кроме беспрекословного подчинения воле господина.

Отношения между экономическими единицами (рабовладельческими хозяйствами, поместьями сеньоров) также не имели прочной объективной основы. Обмен

и торговля оставались только дополнением к натуральному хозяйству. Еще не было сколько-нибудь регулярных территориальных экономических связей и отношений. В античном мире, например, наряду с латифундиями — крупными земельными хозяйствами, в которых применялся рабский труд в широких масштабах, — и мелкими земельными хозяйствами свободных граждан без применения рабского труда, существовали также мастерские по изготовлению ремесленных орудий, вооружения, домашней утвари, предметов роскоши и т. д. Однако между этими хозяйственными ячейками не было устойчивых экономических связей: ни разделения труда, ни регулярного обмена, ни конкуренции, ни торговли. Характерно, что в древнегреческом языке уже было слово для обозначения промышленного предприятия, но не было понятия «предприниматель», были слова, обозначающие понятия соперничество, соперничество в споре, в борьбе, но отсутствовало слово для обозначения конкуренции в торговле¹⁸.

Поместное хозяйство феодального строя было еще более изолированным, поскольку экономическая автаркия закреплялась политической обособленностью владения, феода, удела и т. п. Регулирование, порядок хозяйственной жизни отличался от поместья к поместью. Общей чертой была

¹⁸ Альтман М. С., Граков Б. Н., Крюгер О. О., Лясковский С. А., Шмидт Р. В. Из истории материального производства античного мира. — М.-Л., 1935. С. 105–113.

только произвольность пределов эксплуатации крепостного труда.

Важным свидетельством крайне слабого действия организационного фактора в экономике рабовладельческого и феодального общества выступает тот факт, что в гражданском праве этих эпох весьма мало норм, регулирующих собственно хозяйственную деятельность. Стихийный, неорганизованный характер общественного развития в докапиталистических формациях особенно полно проявляется в социальной сфере, где социальные общности (классы, социальные слои и группы, народности и т. п.) возникают и существуют без какого-либо сознательного направляющего воздействия со стороны субъектов исторического процесса. Своеобразное исключение составляет семья как социально-демографическая общность. Ее образование, функционирование и прекращение существования регламентируется правом уже в рабовладельческом обществе для свободных граждан. В феодальном обществе семейное право расширяется и распространяется отчасти на семейную жизнь крепостных.

В феодальном обществе семья крепостных выступает, с одной стороны, в качестве основной хозяйственной ячейки общества, а с другой стороны — как средство воспроизводства основного богатства помещика — крепостных крестьян. Вполне закономерно, что многообразный практический интерес фе-

одада побуждал к регулированию семейной жизни крепостных.

Для самих же представителей господствующих классов — рабовладельцев, дворян, духовенства — семья все более и более становилась формой экономического или политического союза, организационной формой кооперации сил, богатств, влияния, власти. Фактическое положение семьи в среде господствующих классов нашло свое откровенное отражение в семейном праве и особенно в семейно-бытовых обычаях и традициях. Например, в средневековой Европе было принято в случае военной, политической или охотничьей занятости сеньора процедуру брачной церемонии проводить и без него. Жениха во всех последующих отношениях до возвращения господина заменял обычно мажордом¹⁹.

Однако наиболее полно роль организации проявляется в таких сферах, как война и религия, и соответствующих социальных институтах — государстве, армии, церкви. История развития именно этих институтов обнаруживает специфические черты организационного фактора в названную эпоху. Наиболее характерным образом он проявился именно в армии.

Типичная организационная черта армий докапиталистической эпохи — тенденция централизации как наиболее доступный способ достижения кооперационного эффекта в массовидном действии.

¹⁹ См., например: *Оссовская М.* Рыцарь и буржуа. — М., 1987. Гл. V–VI.

Боевое построение подчинялось принципу концентрации сил, который воплотился в целом ряде исторических форм: от греческой фаланги и римского легиона до сомкнутого глубокого строя строго линейного построения в позднем средневековье.

Жесткая централизация воинского построения порождала и соответствующую вынужденно однообразную тактику. Строго упорядоченная концентрация сил, безусловно, давала большое преимущество, которое, однако, довольно легко пропадало при нарушении заданного порядка.

Надо отметить, что уже в античном мире опыт ведения военных действий подсказал дополнительный резерв усиления кооперационного эффекта: введение иерархических уровней в рамках основной воинской единицы. Членение целого на относительно самостоятельные, но подчиненные целому части облегчало управление большими по численности воинскими формированиями, резко увеличивало маневренность войск, открывало пути для применения разнообразных тактических приемов и, самое главное, давало возможность комбинирования структурных единиц целого для получения новых состояний и свойств воинского соединения. Так, например, римский легион пережил эволюцию от чисто организационных (но не тактических) единиц — центурий до

развернутого организационно-тактического членения на когорты, манипулы и центурии²⁰. Организационное деление только на центурии (сотни) не сказывалось на тактике ведения боя. Его вела фаланга в целом, не расчленяясь на какие-либо части для тех или иных тактических маневров. Выделение организационно-тактических единиц позволяло вести бой уже не только на равнинной местности, но и на пересеченной, эшелонировать линию атаки и обороны, иметь резерв, проводить фланговые атаки и перемещения. Таким образом, введенная структурность воинского построения обеспечивала дополнительную силу римским легионам за счет умелого маневрирования, комбинирования и взаимозаменяемости составляющих воинских единиц.

Те же самые тенденции к централизации и иерархичности, столь характерные для армии, типичны и для государств докапиталистической эпохи. Рабовладельческая демократия в античном мире не случайно сменилась олигархическими, а затем и монархическими формами правления. Постоянный рост внутренних противоречий и все более активная внешняя политика обнаружили недостаточность, слабость демократических институтов. Они просто переставали эффективно функционировать из-за непримиримости противоречий между интересами рабовладельцев

²⁰ Один легион состоял из 10 когорт, одна когорта — из 3 манипул, одна манипула — из 2 центурий.

и интересами масс свободных граждан, которые имели только небольшой надел земли и обрабатывали его лишь своим трудом, неся при этом растущие налоговые, военные и общественные обязанности. Интересы рабовладельцев уже не могли в достаточной мере осуществляться через демократические институты. Как только города-полисы стали расти, вступать в союзы, образовывать крупные государства, расширять внешнюю экспансию, появились, сначала временно, а затем постоянно, различные олигархические формы правления. Особенно четко этот процесс прослеживается в истории Греции и Рима.

Переход к монархическим формам правления связан, как правило, с эпохой упадка рабовладельческих государств. Максимальная централизация власти оказывается одним из важных способов компенсации падения силы деградирующих имущих классов.

Аналогичную роль сыграла централизация в истории феодальных государств. Только здесь она противостояла не демократическим институтам и процедурам, а анархии феодальной раздробленности. Дело в том, что в пределах каждого феодального поместья полнота власти, в большей или меньшей мере, принадлежала его владельцу — князю, барону или сеньору. Король был просто не в состоянии контролировать все функции исполнительной власти и большинство из них делегировал каждому местному феодалу за определенный налог, дань, военную обязанность

и т. п. Крупные феодалы также делегировали полномочия власти более мелким, зависимым от них феодалам (вассалам). Контроль за выданными полномочиями был практически неосуществим, но что самое главное — он не был нужен, по существу, покровителю вассала, которому требовались военная поддержка и послушное участие этого вассала в военных предприятиях своего господина. При этом каждый вассал прямо зависел от своего непосредственного господина и практически не подчинялся власти последующих ступеней феодальной иерархии, вплоть до королевской. Поэтому ранние этапы развития феодального государства характеризуются слабой центральной властью, автономностью крупных феодалов, разобщенностью военных сил государства. Феодальная система, хотя по своему своему происхождению и являлась военной организацией, в сущности была враждебна всякой дисциплине. Мятежи и отделение крупных вассалов вместе с их военными отрядами были обычным явлением. Раздача приказаний предводителями зачастую превращалась в скандальный военный базар, что делало невозможным организовывать крупные операции. Объединение и концентрация военных сил были неустойчивыми и недолговременными. Политическая раздробленность усугубляла экономическую разобщенность.

Медленный, но неуклонный рост производительных сил требовал прорыва замкнутого круга феодаль-

ной стагнации. Это было сделано политическим средством — действительной, а не формальной централизацией государственной власти. Исторические формы централизации в феодальном обществе не слишком разнообразны. Нередко это постепенная, малозаметная политическая консолидация всеми возможными средствами: от браков с политическими целями до шантажа и тайных убийств политических противников. Чаше это военное принуждение князей, баронов, сеньоров и их вассалов к повиновению, подкрепляемое установлением новых законодательных норм, превращением судебной и налоговой систем в общегосударственные институты и введением жесткого социального контроля за поведением всех слоев общества.

Для первого варианта типичен путь преодоления удельной раздробленности северной Руси и консолидации земель вокруг Московского княжества для борьбы с татаро-монгольским игом. Второй вариант типичен для большинства стран Европы и многих стран Азии и Африки.

Еще одной характерной чертой усиливающейся роли организаций в докапиталистическом обществе оказалась растущая нормативность, т. е. детальное определение порядка функционирования организации и, соответственно, поведения ее членов. Нормативность тесно связана с централизацией и усиливается по мере развития последней. Четче всего она обнаружилась в уставных документах церкви и

сект монотеистических религий. Церковь, соперничая со светской властью, но не имея ее возможностей, вынуждена была усиливать эффект кооперации своих сил за счет большей сплоченности, дисциплинированности, ответственности, активности.

Именно поэтому Священные книги всех мировых религий содержат множество норм, обязательных для выполнения верующими и подерживаемых страхом божьего наказания. Именно поэтому процедура отправления религиозных обрядов и культовых действий издревле была всесторонне разработана и в неизменном виде тщательно сохранялась многие века. Этим же объясняется то, что отпадавшие от церкви секты, а также возникающие монашеские ордена, проявлявшие особое усердие в утверждении религиозных идеалов, всегда устанавливали более жесткую, чем ортодоксальная церковь, регламентацию для своих членов.

История развития рабовладельческого и феодального общества показала, что социальная организация выступает самостоятельным и сложным общественным явлением, имеет объективный характер и собственные внутренние закономерности. Среди типичных организаций этой эпохи, естественно и органически обусловленных реальными общественными потребностями и открыто служивших интересам соответствующих классов, есть и особенные, в которых организационный фактор выразился со значительно большей полнотой и

самостоятельностью. Эти организации оказываются настолько самостоятельными, что в известных пределах противостоят объективным историческим процессам.

Пожалуй, типичным примером может служить так называемое «коммунистическое государство» иезуитов в Парагвае в XVII–XVIII вв.²¹. Это государство было создано орденом иезуитов в качестве мирского орудия служения глобальным религиозным устремлениям католической церкви. Его официальная цель чисто религиозная, миссионерская: обратить в христианство племена индейцев гуарани, которые находились еще на стадии общинно-родового строя. Другая, подлинная и главная, тщательно скрываемая иезуитами цель, — усиление экономического могущества ордена за счет эксплуатации туземцев и создание образца религиозного государства для будущего всемирного господства католической церкви.

«Коммунистическое государство иезуитов» состояло из строго централизованной сети патриархальных туземных общин, управляемых самовластно двумя-тремя отцами-иезуитами. Каждый индеец-христианин имел хижину, небольшой надел земли, скот для удовлетворения личных потребностей, необходимые орудия труда. На себя он работал два дня в неделю. Остальное время, кроме воскресенья и церковных праздников, он должен был

работать на общину, занимаясь земледелием, скотоводством или ремеслом. Управление в целом осуществлялось отцами-миссионерами, возглавлявшими общину, и непосредственно — так называемыми коррегидорами из числа наиболее способных и преданных индейцев. Не существовало никаких светских органов управления, не было налогов, денежного обращения, суда, жестоких наказаний и т. д. Все туземцы были полностью уравниваемыми почти во всех отношениях.

Членами общины обеспечивалась безопасность от набегов других племен и посягательств иных колонизаторов, гарантированное сытое существование (например, около 1,8 кг мяса в день на едока), многообразие развлечений (церковные празднества, светские карнавалы, музыкальные представления, пантомима, спортивные состязания). Это и привлекало в иезуитское государство местные племена, так как дикое существование в джунглях не давало ничего подобного. В то же время привлекательность жизни в общине поддерживалась жесткими ограничениями в передвижении и особенно — полным запретом выхода за пределы общинной территории.

Благодаря тщательно организованной системе общественного воспитания и профессионального обучения был достигнут достаточно высокий уровень цивилиза-

²¹ См., например: *Святловский В. В.* Коммунистическое государство иезуитов в Парагвае в XVII и XVIII ст. — Пг., 1924.

ции. Индейцы изготавливали совершенные орудия труда, сложную военную технику, в том числе парусные корабли, оснащенные пушками, сложные машины, высококачественные музыкальные инструменты, занимались книгоиздательством, живописью и скульптурой. В материальном выражении культура парагвайского государства мало чем отличалась от европейской культуры той эпохи.

Церковное могущество измерялось сотнями тысяч туземцев, обращенных в христианство, светское — двумя миллионами франков чистого дохода ежегодно и сильной туземной армией в несколько десятков тысяч человек, которая препятствовала миссионерам других орденов и стран эксплуатировать парагвайское население и территорию. Это внешне гуманное государство фактически было тонко замаскированной тоталитарной диктатурой иезуитов-миссионеров, в которой за систематическое непослушание полагалось также внешне гуманное наказание — возвращение в джунгли. То, что это на самом деле означало изгнание из своего рода и племени и обрекало изгнанного на неизбежную смерть от иноплеменников или диких зверей, для цивилизованного мира оставалось неизвестным. Таким образом, страх мучительной смерти был существенным мотивом квазицивилизованного поведения вчерашних жителей первобытных родовых общин.

Как справедливо отмечал один из серьезнейших исследователей истории ордена иезуитов Г. Бемер, «чем ближе присматриваешься к этой цивилизации, тем более поражаешься ее искусственным характером. Как только “христиане” перестают получать от отцов модели и руководящие указания, они уже не в состоянии сделать ничего хорошего»²². Действительно, суть дела заключалась в том, что вся организация жизни туземцев основывалась не на их собственных потребностях и интересах, а на выработанной иезуитами потребности служения Богу, на косвенном духовном и физическом принуждении.

Именно этим объясняется, казалось бы, удивительный факт быстрого разрушения парагвайского государства без каких-либо серьезных попыток его сохранения со стороны индейцев. Эта уникальная противоестественная организация сама разложилась и разрушилась сразу после роспуска ордена иезуитов в 1773 г. и запрета его деятельности. Исчезла подлинная, действительная потребность в существовании парагвайского государства. Исчезли его заинтересованные организаторы, пропал интерес к его поддержке у римской церкви. В отдельных общинах, правда, пытались как-то сохранить сложившийся порядок, но не нашли помощи ни извне, ни изнутри. Иезуитское государство стало не нужным ни его бывшим руководителям, ни его незаинтересованным гражданам.

²² Бемер Г. Иезуиты. — М., 1913. С. 13–14.

Историческая противоестественность иезуитского парагвайского государства бесспорна, однако оно просуществовало более семи десятков лет и обязано этим силе и влиянию организации как института и как деятельности.

Относительная самостоятельность явления социальной организации в рассматриваемую эпоху полнее всего проявилась в действии некоторых реальных организационных закономерностей, обуславливающих самопроизвольную эволюцию организаций из-за перемен в системе исходных параметров и регламентаций.

В данном случае типична история многих религиозных орденов, тайных обществ, нелегальных бунтарских организаций. Они начинали свою деятельность ради получения поддержки масс, с обещания помогать и защищать обездоленных и бедных, бороться с богатыми и угнетателями и т. п. Но вскоре, борясь уже за самосохранение и приспособляясь к обстоятельствам, они, понемногу изменяя свои исходные нормы членства и поведения, постепенно, но неотвратимо перерождались.

Так, раннехристианская секта ессеев в древнем мире образовала кумранскую общину на началах общественной собственности на все без исключения предметы и средства жизни, совместного труда, коллективного равного потребления, равенства в самоуправлении, отказа от участия в мирских

делах (рабовладения, войны, торговли). Община имела чрезвычайно детально разработанные правила членства, которые регламентировали все существенные акты деятельности, особенно тщательно — поведение на собраниях, являющихся главным демократическим органом управления и способом дисциплинирующей тотальной организованности. Например, за прерывание чужого выступления на собрании полагалось исключение из общины на 10 дней, за глупое выступление — на 3 месяца, за сон во время собрания — на 30 дней, за плевание на пол во время собрания — на 30 дней, за глупый смех — на 30 дней²³.

Община ессеев представляла собой вариант примитивного уравнительного коммунизма в религиозной форме и имела явную антирабовладельческую направленность. Это обеспечивалось важной уставной нормой приема — обязательной передачей всей личной собственности в руки общины, а также текущей повседневной нормой члена общины — передачей в пользу общины любого дохода или приобретения. За одну только умышленную ложь с целью сокрытия личной собственности полагалось исключение из общины на один год.

Последующая эволюция общины ессеев в христианскую общину, защищавшую уже интересы имущих, была обусловлена изменением всего лишь одной уставной

²³ Генри Э. Новые заметки по истории современности. — М., 1976. С. 404–405.

нормы. При сохранении прежней длительности кандидатского стажа в несколько лет было разрешено делать вклад в общинную кассу, сохраняя поначалу хотя бы частично свою собственность. Следствие не заставило себя долго ждать: возникло глубокое имущественное неравенство в рамках общины, появились привилегия и привилегированные и, соответственно, разные пути спасения души: или личный тяжелый труд и молитва, или наемный труд и оплаченная молитва за спасение своей души. Таким образом, община из защитницы интересов обездоленных превратилась в скрытое орудие защиты интересов имущих.

Аналогичная эволюция произошла со многими монашескими орденами: орденом тамплиеров, орденом иезуитов и т. п. Так, основатель ордена иезуитов Игнатий Лойола заложил в основу организации три обета для каждого члена: личную бедность, целомудрие и повиновение (старшему по ордену) — и одно граничное условие — безусловное признание верховенства Папы Римского для жизни и поведения каждого члена ордена. В своих «Конституциях» (фактическом уставе и программе ордена) Лойола писал: «...за исключением определенного обета, которым общество связано с верховным первосвященником, и трех остальных основных обетов, бедности, целомудрия и повиновения, ни одна конституция, ни одна декларация,

ни одно правило не может быть обязательно под угрозой греха, смертного или искупимого; разве только старший не прикажет соблюдать их во имя Господа нашего Иисуса Христа или во имя обета повиновения, когда он сочтет это выгодным в интересах или частного блага каждого отдельного лица, или в интересах общего блага...»²⁴.

Осуществление этих принципов обеспечивалось тотальным контролем над младшими со стороны старших и над старшими со стороны младших через обязательную и всячески поощряемую систему слежки каждого члена ордена за каждым и всемерно поощряемую практику доносов друг на друга. В этой сфере иезуиты добились абсолютного равенства между духовными братьями.

Однако эти принципы устройства ордена начали подвергаться коррозии в прямой пропорции с успехами иезуитов на хозяйственном поприще. Преуспевание в экономической деятельности создало огромные богатства в руках различных иерархических уровней ордена и закономерно обусловило острую борьбу за власть и влияние. Орден нуждался в новых членах, желательно из влиятельных и богатых семей. Чтобы их привлечь, пришлось пойти на постепенное ослабление обета бедности. Сначала разрешили отдавать имущество в управление ордена, затем — во временное владение, а дальше

²⁴ Цит. по: *Бемер Г. Иезуиты.* — М., 1913. С. 14.

стали включать его в капиталы ордена на правах акционерного вклада.

В результате орден иезуитов потерял свою главную организационную силу — абсолютную централизацию власти, не выдержал конкуренции со светскими экономическими, политическими и культурными организациями, пришел в упадок, дискредитировал себя и был распущен в 1773 г. почти на полвека.

Объективный характер организации проявлялся, хотя чаще негативным образом, также в организаторской деятельности. Он заключался в необходимости учитывать реальные организационные закономерности, считаться с ними, руководствоваться ими. Иначе грозил развал организации.

Характерным в этом плане является то, как государственные деятели Европы XVIII в. учитывали опыт губительного стремления к предельной централизации государственной власти в других странах. С этой целью можно сравнить абсолютистские монархии во Франции и в России во второй половине XVIII в. и организаторскую деятельность их правителей по укреплению политической власти.

Для обеих стран поначалу была характерна тенденция к предельной концентрации государственной власти, непрерывное сокращение полномочий местных органов, неумный прирост числа законодательных актов и разнообра-

зных других правовых установлений, усиление роли процедуры, особенно церемониала, в функционировании всей государственной машины.

Во Франции централизация государственной власти достигла крайних пределов. Как отмечал французский историк и социолог А. Токвиль, представивший глубокое исследование этой эпохи, в самой отдаленной провинции не могла учредиться даже благотворительная мастерская без того, чтобы генеральный контролер в Париже не пожелал лично определить ее устав, назначить ей место и проверить ее расходы. Даже функционирование домов для нищих контролировалось сверху: высшие инстанции требовали сообщать в столицу имена поступающих, точный распорядок их прихода и ухода, небольшие характеристики на каждого и т. д.

Абсолютистская королевская власть (сам король и крайне ограниченный круг высших сановников, им назначаемых) стремилась не допускать возникновения каких-либо организаций, способных хотя бы как-то притязать на ничтожную долю государственной власти: «...самая мелкая свободная ассоциация, каков бы ни был ее предмет, возбуждает в администрации беспокойство; она допускает существование только таких обществ, которые созданы по ее произволу и состоят под ее руководством»²⁵.

²⁵ Токвиль А. Старый порядок и революция. — М., 1905. С.77–78.

Для осуществления централизованного контроля плодилось новые органы власти и новые законы. К каждому закону издавались разъяснения, а затем дополнения и изменения. К ним добавлялись гласные и негласные комментарии. В повседневной практике применения законов и их комментариев закреплялись исключения.

Централизация власти определила и мотивацию участия в политической деятельности всех членов общества — сверху донизу. Король не желал поступиться даже малой толикой своего могущества, считая, что в самой природе его власти — только главенство.

Подданные, пользуясь растущим реальным бессилием центральной власти и перебоями в работе административной машины, всячески стремились уклониться от активного участия в проведении государственной политики. Чиновники дополняли пассивность в исполнении законов личным произволом и коррупцией. «Таким образом, постепенно создался настолько обширный, сложный, запутанный и непроизводительный административный механизм, что в известной степени оказалось необходимым оставить его работать впустую и вне его построить более простую и удобную правительственную машину, с помощью которой в действительности выполнялось то, что все эти чиновники делали только по виду»²⁶.

Централизация государственной власти, доведенная до абсурда, сделала очевидной для всех, в том числе и для высшей иерархии, неспособность прежней организации власти противостоять революционному движению. И Людовик XVI накануне революции вынужден был начать реформу управления государством.

Была объявлена административная реформа, согласно которой на место явной, доведенной до абсурда централизации ставилась система выборного представительства в исполнительной власти и отчасти — в законодательной на местах, в провинциях. Предполагалось, что будут создаваться представительные собрания в общинах, округах и провинциях. В их ведение передаются местные дела: исполнение законов, установление новых законодательных норм в провинциях, организация политической жизни и т. д.

Однако оговорки процедурного и технического порядка, содержащиеся уже в королевском указе, а затем дополнительно введенные в публичных и тайных инструкциях и разъяснениях, резко уменьшили демократический характер этих учреждений, фактически превратив их в разновидность королевского государственного аппарата²⁷. Попытки осуществить на практике административную реформу, построить новую систему управления,

²⁶ Токвиль А. Старый порядок и революция. — М., 1905. С. 123.

²⁷ Шерэ Э. Падение старого режима (1787–1789). Т. 1. — СПб., 1907. С. 283–289.

хотя бы как-то удовлетворявшую нарастающим революционным требованиям третьего сословия, не дали результатов. Не произошло демократизации власти и институтов государства, не изменилась реально действующая система регламентации, сохранялся прежний политический режим. Абсолютистская государственная машина Людовика XVI оказалась неспособной к изменению и адаптации — и была сметена революцией.

В России XVIII века также шел процесс централизации государственной власти. Петр I заложил две тенденции в существовании и развитии государственной организации Российской империи: 1) формирование строго централизованного аппарата управления, подбиравшегося по признаку деловой квалификации, а не сословной принадлежности; 2) поощрения местного самоуправления для имущих классов, в первую очередь для дворянства, владеющего землей и крепостными.

Правители и правительницы послепетровской эпохи, стремясь к максимальному укреплению самодержавия, фактически ликвидировали вторую тенденцию и создали крайне бюрократическую централизацию власти сверху донизу. Отсутствие четких и однозначных законодательных норм деятельности для всех звеньев аппарата управления, точнее, хаотичное множество законоположений разных эпох, позволявших найти «закон-

ное» основание любому решению, обусловило неограниченный произвол в действиях всех звеньев и уровней государственной машины.

Неэффективность такого устройства государственной машины стала явной в начале царствования Екатерины II. Революционные веяния из Западной Европы и растущие крестьянские волнения составили первую угрозу сложившейся системе правления, а крестьянская война под предводительством Емельяна Пугачева потрясла ее основы.

Екатерина II, видя бесперспективность сохранения прежней системы, предприняла ее реформу. Реформа не затрагивала прерогатив самодержавной центральной власти, но предоставляла значительные возможности местному самоуправлению в губерниях и уездах. В рамках нового областного управления получили определенные права и полномочия не только местные органы, но также имущие классы и города. Тем самым поднимавшаяся гражданская активность многих групп и слоев русского общества была введена в легитимные и контролируемые рамки. Сама же государственная машина постепенно подверглась значительным преобразованиям по структуре, по содержанию и по режиму действия и сохранила возможности служения господствующему классу²⁸.

Как видно из краткого сравнения двух вариантов развития крайне централизованных организа-

²⁸ Ключевский В. Курс русской истории. Ч. II. — М., 1937. С. 51.

ций, умелые и обоснованные организаторские действия могут предотвратить скольжение к абсурду предельной централизации и обеспечить дальнейшее существование организации как социального института.

Развитие социальной организации в рабовладельческом и феодальном обществах показало могучую роль организационного фактора в военной, политической и религиозной областях, но в то же время обнаружило и его историческую ограниченность. Последняя заключается как в односторонности или слабости проявления организационного фактора, так и в незнании или неумении его использовать.

Прежде всего, в эту эпоху весьма ограничены численность и разнообразие видов социальных организаций. Большая часть населения не состоит ни в каких организациях. В некоторых сферах общественной жизни организаций или еще нет (в экономике), или они только зарождаются (в науке и культуре).

В реально же существующих, достаточно развитых организациях, однако, слабо выражен их сознательный мобилизующий целенаправленный характер. Это сказывается, во-первых, в неразработанности программных документов, раскрывающих цели и задачи, стратегию и тактику организаций, теоретическое отражение и социально значимую оценку своего места и роли в обществе. Развернутые документы такого рода впервые появляются, пожалуй, только в особых религиозных организациях —

монашеских орденах и монастырях. Едва ли не первым случаем создания подобных документов в европейской истории можно считать «Конституции» и «Духовные упражнения» Игнатия Лойолы — основателя, идеолога и организатора ордена иезуитов.

Во-вторых, ограниченность выступает в неоднозначности понимания целей организации среди ее участников, о чем свидетельствует непереносимое наличие нескольких официальных вариантов трактовки целей тогдашних организаций. Это закономерно обусловлено, с одной стороны, противоречием интересов руководства организации с основной массой ее членов (офицерский корпус и наемные солдаты, монастырская верхушка и рядовые монахи и т. д.), а с другой стороны — низким уровнем образования и культуры массы рядовых членов организации. Чем многочисленнее оказывалась организация, тем переменчивее формулировались ее цели.

К этому времени начинает складываться практика намеренной подмены действительных целей организаций отвлекающими, или, используя современную терминологию, пропагандистскими, целями. Так, истинные цели крестовых походов маскируются религиозными призывами и лозунгами, предназначенными для основных масс участников. Подлинные цели церковных орденов, тайных религиозных и мистических обществ скрываются за напыщенными мифическими идеалами.

Историческая ограниченность развития социальной организации сказывается и на организаторской деятельности. Она неизбежно является по преимуществу эмпиричной, нередко опирается на предрассудки и заблуждения относительно приемов и способов управления людьми, не имеет серьезной теоретической базы, часто копирует без изменений прошлый опыт. В этой деятельности, как правило, основное место занимают два направления: разработка и внедрение все новых регламентаций по-

ведения членов организаций и всемерная концентрация власти на высших уровнях иерархии.

Таким образом, социальная организация докапиталистической эпохи развивалась неравномерно, разнопланово, нередко в незрелых формах. Несмотря на целый ряд ограниченностей, она, однако, утвердилась как относительно самостоятельное и влиятельное общественное явление с определенными имманентными чертами в механизме политической власти.

СОДЕРЖАНИЕ КАТЕГОРИИ НОВОГО: от ЭЛЕАТОВ до НАЧАЛА XX в.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

КАТЕГОРИЯ НОВОГО, ФИЛОСОФСКОЕ ЗНАНИЕ, ОНТОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА, ГНОСЕОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА, ОБЪЕКТИВНАЯ ДИАЛЕКТИКА

KEY WORDS

CATEGORY OF NEW, PHILOSOPHICAL KNOWLEDGE, ONTOLOGICAL PROBLEMS, EPISTEMOLOGICAL PROBLEMATICS, OBJECTIVE DIALECTICS

В статье рассматривается эволюция общепризнанного философского смысла понятия нового в различные периоды развития философии. Подробно описываются метафизическая концепция соотношения старого и нового в элейской философии, работы Аристотеля, Гераклита, идеи Парменида. Особое внимание автор уделяет изложению взглядов Гассенди — одного из крупнейших философов и ученых XVII в., а также Милля — известного английского философа XIX в., одного из родоначальников позитивизма. Автор излагает философские позиции Дж. Льюиса, Шарля Ренувье, Эмиля Бутру. Достаточно подробно представлены взгляды французского философа-иррационалиста Анри Бергсона — одного из наиболее популярных среди буржуазной интеллигенции философов начала XX в.

Evolution of general philosophical meaning of the concept of new that existed during different periods of philosophy development is considered in the article. Metaphysical conception of the relationship between the new and the old in Eleatic philosophy, the works of Aristotles, Heraclites, and ideas of Parmenides are considered in detail. Special attention the author pays to the presentation of the views of Gassendi — one of the eminent philosophers and scientists of XVII century, and also of the views of Mill — well-known philosopher of XIX century, one of the fathers of positive philosophy. The author as well presents philosophical positions of J. Lewis, Charles Renouvier, Émile Boutroux. Views of the French philosopher-irrationalist Henri Bergson are described in reasonable detail, who was one of the most popular philosophers among the bourgeois intellectuals at the beginning of XX century.

Методологическая ценность того или иного философского понятия в различные периоды развития философии не одинакова. Это зависит от логики развития самой философии, от запросов со-

прикасающихся с ней других областей знания, в конечном счете — от общественной потребности в преимущественном освещении отдельных сторон действительности. Проблема «нового» тесно связана с развитием представлений о движении. При этом, поскольку в содержание понятия нового входит связь качественно определенного объекта, его свойств и предшествующего ему по времени объекта (старого), характер освещения смысла «нового» и особенности его возникновения обуславливались той

ЕЛФИМОВ

Геннадий Михайлович — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: gmu@szags.ru

стороной концепции движения, которая связана с противоречивостью движения, с соотношением черт устойчивости и изменчивости в объекте.

Один из первых вариантов метафизической концепции соотношения старого и нового был создан в элейской философии. Истоковывая многообразные и изменчивые явления природы как ложное, элеаты за истинное признавали лишь единое, неподвижное, неизменное бытие. Гегель отмечал, что и в последующей философии изменение рассматривается в отрыве от неизменности: изменение трактуется как атрибут конечных вещей, а неизменность как свойство бога¹. Вопрос о новом не предполагал решения проблемы соотношения частного и общего в движении.

Как реальные предметы у элеатов не имели первостепенного значения, так и частное знание о конкретных предметах, процессах и возникновении нового считалось недействительным в сравнении с общим философским знанием о едином бытии. Уже Аристотель отметил, рассматривая вопрос о соотношении старого и нового в формировании представления о едином бытии элеатов, что в реальной действительности существует не просто общее движение, но что «видов движения изменения столько же, сколько и видов сущего»². Это одновременно означало, что наряду с

философским знанием возможно частное знание.

Рассмотрение проблемы нового требует четкого разграничения онтологической и гносеологической стороны вопроса. Закономерности объективной диалектики и закономерности познания сходны, поскольку познание отражает действительность, но это сходство, вернее, степень этого сходства, определяется тем, что познание отражает действительность лишь с определенной стороны и в этом смысле неполно. Наконец, важно учитывать и специфику самого процесса познания. Онтологическая проблематика часто вначале выступала как гносеологическая. Так, в частности, обстоит дело с выяснением сущности противоречий, их роли в познании и в объективном мире.

Связь гносеологического и онтологического аспектов в связи с рассмотрением проблемы нового характеризовалась тем, что вопрос о новом сводился к вопросу об общности знания (в этом случае новое выступает как противоречащее данному знанию), либо он никак не рассматривался, например, в релятивистских концепциях.

Естественно, что объективная диалектика (диалектика объективного мира) не может рассматриваться в отрыве от диалектики самого познания, однако принципиально значимо учитывать такой

¹ См.: Гегель Г. В. Ф. Соч. Т. IX. — М., 1932. С. 217.

² Аристотель. Соч. Т. 1. — М., 1975. С. 288–289.

аспект, как относительность самого философского знания.

В этой связи в философии возникает вопрос об общности философских категорий как «коренных условий всякого бытия». Изменение состава категорий, которое можно наблюдать в истории философских учений, отход одних и возникновение других — свидетельство их относительности. Минимально эти процессы проявляются в изменении содержания наиболее устойчивых категорий.

Наибольшую сложность при рассмотрении составляет та часть вопросов о новом, которая имеет отношение к общефилософской характеристике нового, поскольку она связана с оценкой всеобщности, с проблемой возникновения. Общефилософское содержание понятия возникновения и его общности — одна из труднейших классических философских тем, на решение которой были направлены усилия многих поколений философов. Проблема нового снимается при признании абсолютной общности какого-либо процесса, отношения или (соответственно) знания о них.

Учение Гераклита о Едином, о бытии у элеатов, шестисотлетняя история скептицизма связаны с осмыслением соотношения процессов текучести и становления всех вещей и в то же время их единства как иррациональной неизменности бытия. В наиболее последовательном виде эта взаимосвязь была представлена у Парменида. Он первый поставил проблему бытия

и, соответственно, его всеобщих свойств. Работы этого философа оказали значительное влияние на развитие диалектики именно благодаря выводам, вытекающим из последовательности базовых положений. Влияние идей Парменида прослеживается в последующей философии, и особенно в работах Платона и Аристотеля. Если Гераклит — великий диалектик в античной философии, то Парменид — ее первый метафизик, первый антагонист диалектики. Такая оценка, однако, не исключает значимости философии Парменида для развития самой диалектики. Учение о противоречиях, созданное последователем Парменида Зеноном, можно оценить по существу как возвращение к диалектике движения, причем на высоком уровне.

Парменид ставит вопрос о возникновении (нового) в предельном смысле — «Может ли возникнуть нечто из ничего?», — но в более выраженной форме: может ли быть «сущее» из «не-сущего»? (В данном случае «сущее» в отличие от «нечто» трактуется как действительность в широком смысле.) Ответ Парменида однозначен: что-либо не может возникнуть из ничего. Отсюда вывод: нет ни возникновения, ни уничтожения. Как возникновение, так и уничтожение понимается в предельном смысле. Это положение, в первую очередь, связано с обоснованием единственности бытия его несотворимостью, на основе этого положения позднее формулируется учение о единой субстанции Б. Спинозы. Ничто не

возникает, ничто не погибает, так как возникновение и гибель есть переход от небытия (мыслимого в абсолютном смысле) к бытию и обратно, а небытия нет.

Стремление сохранить этот вывод, сделать философское положение применимым к конкретным процессам без обогащения его содержания приводили Парменида и его последователей к парадоксальным выводам о кажимости изменений реальных предметов. Элеаты справедливо отмечали, что только при «наличности понятия небытия возможны и понятия о настоящем, прошедшем и будущем»³. Сложность состояла в том, что само понятие небытия при переходе к оценкам конкретных объектов и конкретного сущего предполагало другой уровень абстракции, предусматривающий восприятие относительности бытия и небытия. Этот переход оказался наиболее болезненным. Элеаты в стремлении сохранить общий принцип связи сущего и не-сущего предпочли объявить отношения мира конкретных вещей, их возникновение и уничтожение, само изменение лишь кажимостью, а суждения о них — всего лишь мнениями, неистинными знаниями. Подобные воззрения наибольшие возражения вызывали у тех, кто был связан с разработкой научных проблем в области математики, физи-

ки, астрономии и т. д.: «В этих специальных исследованиях Пармениду стали оказывать в истории греческой науки не столь почетное место, какое было указано ему философами в истории их науки, философии»⁴.

Вывод, который следует из основных положений о бытии элеатов при рассмотрении вопросов о новом, означает, что новое вообще невозможно в общепhilosophическом смысле, что возникновения не существует. В то же время естествознание с самого начала предметом своего исследования имеет отдельные реальные предметы, процессы возникновения, изменения и гибели и, соответственно, сталкивается с возникновением нового. Закономерности возникновения нового как изменения вообще выступают как содержательная часть устойчивости в научных представлениях.

Положение элеатов о невозникновении, неуничтожимости бытия как такового (о его несотворимости) вполне корректно в философском смысле. Однако это положение требует соотнесения с бытием конкретных предметов. Аристотель рассмотрел вопрос о соотношении понятия о неподвижном абстрактном бытии у элеатов со знаниями о конкретном бытии. Обсуждая, возможно ли уничтожение вообще и возникновение вообще в проти-

³ Мендес М. И. Элеаты. Филологические разыскания в области истории греческой философии. — Одесса, 1911. С. 127.

⁴ Бобров Е. А. Философия Парменида. — Казань, 1903. С. 1.

воположность возникновению и уничтожению из чего-нибудь, он выделяет второе как возникновение не абсолютное, а относительное⁵. Т. е. в мире реальных вещей происходит переход некоторого нечего в иное, новое нечего, но это второе не является абсолютно новым, а лишь относительно новым.

Вопрос о возникновении нового, таким образом, связан с двумя проблемами бытия. С одной стороны, — с понятием тезиса о несотворимости и неуничтожимости бытия как такового, и изменение в этом смысле должно быть исключено. С другой стороны, — с наличием изменений в мире реальных конечных вещей, возникновением нового и гибели старого.

Аристотель вводит понятие относительного возникновения. То и другое объединяется в учении о текучей и непостоянной, но вечно существующей материи. Единство материи и движения рассматривается Аристотелем, таким образом, как важнейшее условие решения вопроса о новом. В результате этого в логике Аристотеля, кроме абсолютно аподиктических, появляются такие умозаключения, которые он называет по преимуществу диалектическими, в которых отражается наличие бесконечно разнообразных по своему качеству предметов, именуемых у него «топосами».

В своей работе «Топика» Аристотель искал логические средства для отражения факта относительности закономерностей реальных

изменений. В связи с этим он в своей топике основывается не на абсолютной истине и не на аподиктическом силлогизме, а на правдоподобию. В противоположность абсолютному знанию, которое связано с коренными условиями неизменного бытия, признание изменчивости и множественности мира приводит к необходимости рассмотрения и относительного, вероятностного знания. Именно с относительным знанием Аристотель связывал и понимание диалектики. Он отмечал, что не всякое предложение и не всякая проблема должны считаться диалектическими. Диалектическое положение есть вопрос, кажущийся правдоподобным всем и большинству людей или мудрым и ученым, а из этих последних — или всем, или большинству, или наиболее известным, причем (вопрос) не парадоксальный, потому что можно выставлять то, что кажется правдоподобным мудрецам, лишь если это не противоречит мнениям большинства. К диалектическим предложениям можно причислить и то, что сходно с правдоподобным и признанным всеми, равно как и то, что противоположно общепризнанному с отрицанием, в том числе мнения, соответствующие основоположениям, принципам наук и искусств.

Аристотель подчеркивает значимость относительного, вероятностного знания. С позиций, изложенных в «Топике», структура каждой науки, основанная на аксиомах,

⁵ Мендес М. И. // Указ. соч. С. 162–163.

выбранных только вследствие их самоочевидности, делает закономерным вопрос о том, не является ли правдоподобной и всякая наука лишь вследствие того, что она основана на таких аксиомах? Не будет ли претерпевать изменения в своих законах космос, движущийся весьма правильно и по определенным законам в настоящее время? Не будет ли он иным завтра? По крайней мере мировые пожары у досократиков, периодические этапы зарождения, процветания и гибели мира у Эмпедокла, неизвестно откуда и почему возникающие из атомов бесконечные миры Демокрита — все это при всей своей абсолютности, несомненно, проникнуто вполне вероятностной структурой становления.

Таким образом, уже в работах Аристотеля вполне определенно поставлен вопрос об относительном характере возникновения и гибели (изменчивости) отдельных явлений (топосов). В онтологическом плане это равнозначно тому, что всякое новое может быть только относительно новым. В гносеологическом плане — подчеркивается фундаментальное значение относительного знания. Объект философского исследования уже в этих работах раздваивается: с одной стороны, это бытие как таковое и его коренные признаки, с другой стороны, бытие некоторого конкретного объекта.

Рассмотрение бытия как такового нашло наиболее яркое выражение в работах философов элейской школы, в которых содержался

вывод о невозникновении и неумничтожимости бытия. По сути, это выступает и его единственным признаком. Однако воспринимаемый (как и существующий) признак должен быть отделен от чего-то иного, в противном случае его существование предстает как нечто иррациональное.

Признак неумничтожимости и невозникновения на самом деле дан представителями элейской школы философов как противоположность конечному существованию реальных объектов и иррациональным представляется вследствие того, что сама логика является отражением мира конечных, изменяющихся вещей. Несмотря на то, что мир преходящих, чувственно воспринимаемых вещей объявлен у элеатов неистинным, он, по их мнению, является необходимым условием суждения о бытии. Предельно абстрактное восприятие бытия приводит и к объявлению движения кажимостью, аналогично отрицается наличие, по сути, и любого различного признака. Таким образом, при предельно абстрактном подходе, наиболее ярко представленном элеатами, вопрос о новом снимается не только применительно к самому бытию, но и по отношению к любому его признаку.

Философское учение элеатов о движении оказало значительное влияние на последующую философскую мысль. Общефилософский смысл понятия нового в концепции элеатов (самой возможности его существования по отношению к материи как таковой)

приводил к идеалистической позиции в философии. Именно в трудах элеатов впервые был поставлен вопрос о вечности — неограниченной деятельности, безвременном бытии. В понятии абсолютного бытия уже заложена не-создаваемость и неуничтожимость. Время затрагивает только события (явления), а не абсолютное в бытии, не основу, не сущность происходящего. Понятие вечности целиком базируется на логическом или идеалистически-онтологическом основании.

Проблема вечности, поставленная элеатами, обсуждалась Ксенофаном, Демокритом, Аристотелем, Гераклитом, Платоном, Проклом, Плотиком. Обсуждение этих вопросов продолжили философы Средневековья. Если в древнегреческой философии, особенно в трудах Демокрита, Аристотеля и Гераклита, дилемма возникновения нового и вечность решается в основном диалектически, то для Средневековья наиболее характерен интерес именно к вопросу о вечности, вневременном бытии, что наиболее полно отвечало вопросам богословия. Важное место концепция вечности занимала в философии Эригены, Августина, Немезия, Альберта Великого и Фомы Аквинского.

Впервые в европейской философии категория нового исследуется П. Гассенди — одним из крупнейших философов и ученых XVII в.

Понятие нового привлекло внимание П. Гассенди не случайно. Гассенди был одним из тех, кто боролся за освобождение философии от уз средневековой схоластики, за утверждение философского материализма, за нарождающееся естествознание.

Интересы Гассенди как философа в значительной степени определялись историей предшествующего и современного ему периодов. Во время прогрессивного преобразования — перехода от феодализма к господству буржуазии — происходила глубокая ломка мировоззрения. В области философии это означало отказ от канонизированной философии Аристотеля и типичного для канонизации догматизма. Гассенди, не оспаривая величия Аристотеля, критиковал многие его положения, но в основном выступал против аристотеликов: «...аристотелики, почитая своего предшественника — Аристотеля — как некоего бога, сошедшего с неба и открывшего людям истину, не осмеливались отступить от него даже на шаг; и, таким образом, не веря в собственные силы, они забросили исследование самих вещей и занялись лишь пустой болтовней вокруг да около писаний и слов Аристотеля»⁶. Средневековой позиции схоластов, заявлявших, что они «предпочли бы ошибаться вместе с Аристотелем, чем думать правильно вместе с другими»⁷ во времена

⁶ Гассенди П. Соч.: В 2 т. Т. 2. — М., 1968. С. 43.

⁷ Гассенди П. // Там же. С. 44.

Гассенди уже противостояли новые общественные потребности, новые открытия физики, астрономии, математики.

Выступая за творческое отношение к знанию, Гассенди шире, чем другие философы его времени, использовал в своих трудах историческое наследие. Гассенди цитировал Филона Александрийского: «...среди других положений пифагорейцев имеется одно поистине прекрасное, предупреждающее нас о том, чтобы мы не ходили по торной дороге»⁸. Параллельно с антишколистическими работами Гассенди занимался исследованиями, воскрешавшими творческое наследие великого материалиста древности — Эпикура, взгляды которого оказали большое влияние на самого Гассенди.

Критика Гассенди догматизма схоластов не имеет ничего общего с нигилизмом. Он выступал против слепого следования авторитетам. Гассенди отнюдь не против преемственности. Однако наиболее авторитетным в глазах Гассенди выступало, в конечном счете, естествознание. Характерное для Гассенди замечание: «Тот, кто полагает, что рожденная вещь может существовать

вечно, — тот даже, как говорится, и не пробовал естествознания»⁹. Гассенди — механицист, что определялось возможностями естествознания его времени. Однако развитый аппарат философских категорий, которыми он оперирует, позволяет ему ставить ряд вопросов, по существу, диалектически. Сложное отношение между сознательно принятыми механистическими представлениями и диалектическими положениями придает своеобразную окраску воззрениям Гассенди. Так, рассматривая отношение случайности и необходимости, Гассенди подчеркивает, что одни и те же особенности объекта являются и случайными, и необходимыми: «...акциденции, которые затрагивают вещь, в каком-нибудь случайном аспекте (“лишь внешне”), тем не менее принадлежат вещи внутренне: это — расположение и порядок частей и частиц, промежутки между ними и т. п. Но хотя эти качества случайны, они случайны для частей, а не для состоящего из этих частей целого»¹⁰.

Гассенди был убежден в том, что несмотря на многообразие видов изменения, в основе их лежит механическое перемещение¹¹. Под

⁸ Гассенди П. // Указ. соч. С. 43.

⁹ Гассенди П. // Там же. С. 185.

¹⁰ Гассенди П. // Там же. С. 180.

¹¹ Показательна в этом отношении разница в позициях Р. Декарта, миропонимание которого было «критическим» (абсолютный приоритет механического изменения перед покоем (см., например: История диалектики XIV–XVIII вв. — М., 1974. С. 131), и полемизировавшего с ним Гассенди: «...излишним представляется и слово “покой”, потому что способность к чему-либо означает и способность к тому, что ему противоположно: ведь способность говорить есть то же самое, что и способность молчать...». (См.: Гассенди П. Соч.: В 2 т. Т. 2. — М., 1968. С. 123).

движением он понимал лишь переход с места на место, а именно то, что большей частью обозначают словами «перенесение» (*latio*), «движение перехода» (*motus transitus*) и «местное движение» (*motus localis*). Эти обозначения применяются обычно с целью провести грань между движением такого рода и движением, которое принято называть «изменениями» (*mutatio*) и «преобразованием» (*alteratio*)¹². Однако Гассенди обращает внимание на связь выделенных видов изменения и на изменение как качественный переход: «...если какое-нибудь сложное тело качественно изменяется, то это обусловлено исключительно местным движением перехода атомов или телец, создающих новое качество, благодаря тому, что они перемещаются и располагаются по-новому внутри самого тела, а также проникают внутрь либо выходят наружу»¹³. Смена качественных состояний рассматривается им как наиболее важное для существа вещей изменение.

Этому философу принадлежит развернутое учение о возникновении и гибели, основанием которого было убеждение Гассенди, высказанное вслед за Эпикуром и заключающееся в том, что все вещи имеют начало и конец существования. Начало существования

вещи означает, по Гассенди, возникновение нового качества. Новое качество может возникнуть лишь из того, что уже существует: «Когда я говорю, что тело впервые создается или начинает существовать, я, конечно, не утверждаю тем самым, что в нем не существовало раньше ничего из того, что в нем есть субстанционального, или телесного. Ибо раньше атомы и молекулы, или семена, из которых образовалось тело... атомы и молекулы так смешались, и так объединились, что они приобрели новое расположение или новую форму, которой раньше они не имели...»¹⁴. Таким образом, Гассенди не отождествлял полностью механическое перемещение и изменение, поскольку изменение (преобразование) рассматривал и как возникновение нового качества или утрату качества. Возникновение нового Гассенди связывал с появлением «внутренне присущего» объекту качества, специально подчеркивал, что «качества, не присущие телам изнутри», «случайные» не могут обеспечить или характеризовать новое¹⁵. Гассенди полагал изменяющимися только сложные объекты. В основе сложных объектов Гассенди, как и Эпикур, предполагал наличие неизменных атомов, наделенных рядом свойств (правда, Гассенди усложнил эти

¹² Гассенди П. // Указ. соч. С. 167.

¹³ Гассенди П. // Там же. С 182–183.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

первичные составляющие вещей, введя понятие «молекула» — относительно устойчивое атомное образование, часть вещи). Преемственность качественных состояний — одна из важных сторон возникновения нового — рассматривается Гассенди не через связь качественных состояний, но исключительно благодаря первичным составляющим — «атомам». Гассенди трактовал активность отношения в направлении от части — к целому. Он показывал, что возможно возникновение не всякого нового, но лишь такого, которое определяется свойствами частей: как из букв алфавита, которых около трех десятков, может быть составлено «почти неопостижимое множество слов», так и из атомов, обладающих определенными неизменными свойствами, ограниченными по своей природе, могут возникнуть бесчисленные в своем многообразии вещи. Однако, подчеркивал Гассенди, «как не из всякого сочетания букв образуются слова, которые можно произносить и читать», также «не всякие атомы способны образовать путем объединения любую сложную вещь»¹⁶. Закономерности образования нового, таким образом, полностью сводятся Гассенди к свойствам атомов. Эти закономерности необходимы постольку, поскольку атомы независимы друг от друга. Метафизическая характеристика элементарного составляющего — атома — приводит к выводу о том, что свойства вещи, состоящей

из большого числа атомов, — это прямой перенос свойств атомов, простая их сумма. Но в этом случае невозможно было бы объяснить ни факт появления нового, ни изменчивости вещи. Это противоречие Гассенди решает, как и многие авторы до него, вводя случайные связи как нечто внешнее атомам, как некоторое межатомное отношение, как «независимость» атомов. Но поскольку отношение «независимости» специально не анализируется, остается иллюзия простого суммирования свойств элементарных составляющих в целом. Такой подход дает возможность лишь констатировать само возникновение нового, которое представляет собой изменяющаяся вещь, но особенности преломления свойств элементарных составляющих в целом в вещи остаются в тени. Более глубокий анализ, связанный с отношением от неизменного по своей природе элемента — атома — к изменяющейся субстанции, опускается Гассенди, что спасает его от столкновения с множеством противоречий, обусловленных метафизическим пониманием атомизма. Атомы не претерпевают изменения под воздействием целого, новое не затрагивает их. Этот метафизический подход к трактовке связи обуславливает следующие выводы: новое утрачивается полностью с гибелью вещи; сохранение имеет смысл только по отношению к неизменным атомам; возможна полная повторяемость

¹⁶ Гассенди П. // Указ. соч. С. 85.

на любом уровне сложности. Новое, по Гассенди, связано с возникновением любой вещи как некоего сложного целого и тождественно ее основному качеству. С этой точки зрения, все объекты равны, поскольку новизна тождественна наличию качества как атрибута вещи, кроме того, вследствие постоянства свойств атомов всякий предмет может быть воспроизведен в том же виде сколько угодно раз. Поэтому не имеет смысла вопрос о степени новизны предмета: все предметы при таком подходе можно считать одинаково новыми.

Интерес к категории нового проявлялся практически в большинстве философских концепций, однако проблема возникновения нового выступала как одна из сторон вопроса о становлении, развитии, прогрессе и в значительной степени растворялась в них. Специально проблему возникновения нового после Гассенди рассматривал Д. С. Милль — известный английский философ XIX в., один из родоначальников позитивизма. Причины, побудившие Гассенди обратиться к категории нового, были связаны с необходимостью формирования мировоззрения, которое должно было прийти на смену схоластике, опирающейся на положения догматизированного учения Аристотеля, мировоззрения, которое должно было помочь утвердиться нарождающемуся естествознанию. К мо-

менту появления философских работ Д. С. Милля критика философии Аристотеля и схоластики уже сходилась с повестки дня в результате и философской, и естественнонаучной аргументации, накопленной к этому времени. Более того, в этот период возникает тенденция к завышенным оценкам частных методов, успешно использованных некоторыми отдельными науками, попытки возвести эти методы в ранг общеполитических. Эта тенденция надолго становится почвой позитивистских концепций. Метафизичность и множественность методов частных дисциплин не в последнюю очередь обуславливают эклектичность позитивистских концепций. Это относится и к воззрениям Д. С. Милля: в своей философии он старался объединить мировоззренческие взгляды и выводы Ф. Бекона и Т. Гоббса, Д. Локка, Д. Беркли и Д. Юма, английских психологов-ассоцианистов, французских философов-материалистов, представителей так называемой шотландской школы, а также философии И. Бентама и О. Конта, имевших диаметрально противоположные платформы и по основному вопросу философии, и по выбору метода¹⁷.

В работах Д. С. Милля нашли отражение актуальные вопросы его времени, в первую очередь связанные с теорией познания, которые все больше интересовали естествоиспытателей и стали находить отклик в работах философов. Д. С. Милль

¹⁷ См., например: *Зенгер С. Дж. Ст. Милль.* — СПб., 1903.

предпринял попытку проследить характерные черты научных методов в той их части, которая касалась логики исследования. Важное место в этой проблематике занимает вопрос о том, что такое новое знание и как оно возникает. С этого момента тема нового знания устойчиво привлекает интерес позитивистов¹⁸.

Позитивизм с самого начала резко ограничил рамки своей теории познания только логикой — происхождение самих логических процессов объявлялось вопросом несущественным, наличие логики принималось лишь как факт. Д. С. Милль в основание своей теории познания положил концепцию Д. Юма, в которой сформулирована следующая позиция: все наше знание основывается на «опыте», на «фактах». Но фактами он, вслед за Юмом, называет лишь доступные нам ощущения, наши собственные переживания, а под «опытом» понимает единичный «факт» (ощущение) или некоторую совокупность ощущений. Это предельно ясно выраженная субъективно-идеалистическая позиция. Однако Милль непоследователен. Выступая против идеи о врожденной способности человека разделять в сознании «внутренний и внешний опыт», он пишет о внешнем, о природе, о субстанции, относит «законосообразную связь всех внешних восприятий» к природе. «Милль переходит

от идеализма к грубому материализму», ... когда он, «примыкая к естествоиспытателям, соглашается с тем, что “физиология становится орудием для теории познания”», — отмечает С. Зенгер¹⁹. Непоследовательность Милля в проведении ряда принципов в своей философии обусловлена как самим субъективно-идеалистическим подходом, так и обращением в своих работах к естествознанию. Философ опирался в своих трудах на естествознание, что приносило элементы «стихийного материализма». В этой связи нельзя говорить о том, что Милль рассматривал только вопросы теории познания в позитивистском духе: в ряде случаев он, по существу, обращался к вопросам диалектики реального мира, «изменения вещей». И в той, и в другой области Милль касался темы возникновения нового, но в силу указанных причин приведенные данные не являются строго систематизированными или достаточно последовательно связанными, поэтому следует отметить только отдельные положения его философии.

Характеризуя новое, Милль использовал, в первую очередь, понятия «причина», «следствие», «закон». Вопрос причинно-следственного отношения Милль решал в юмовском духе, определяя причину как «неизменно предшествующий факт», а следствие — как «неизменно наступающий за ним факт».

¹⁸ *Feyerabend P. K. Imre Lakatos // British Journal for the Philosophy of Science. 1975. Vol. 26. № 1. P. 12–13.*

¹⁹ *Зенгер С. // Указ. соч. С. 159–161.*

Он особо подчеркивал, что отрицает производящий характер причины, считая это пережитком аристотелевской схоластики²⁰. Рассматривая природу действия причин и роль их в повторяемости и в новом, Милль, прежде всего, обращает внимание на лапласовский вариант причинно-следственных отношений, называя его действием «постоянных причин». При наличии «постоянных причин», пояснял Милль, возможно предсказание сколь угодно отдаленных следствий, как в природе, так и в обществе. В системе отношений такого рода новое должно было бы носить весьма относительный, можно сказать, упрощенный характер, поскольку все возможные будущие состояния уже имеются в данном. Более того, в такого рода системе отношений с наличием «постоянных причин» при условии, что могло бы «...когда-либо повториться данное состояние всего мира, то повторились бы и все последующие состояния, и история периодически повторялась бы, подобно многозначной периодической дроби»²¹.

По мнению Милля, основное различие в совокупном проявлении законов поляризовано в двух типах соотношений законов:

- законы действуют вместе без изменений, как и при независимых проявлениях;

- совместное действие законов приводит к их взаимному уничтожению.

Первый случай характерен, например, для законов механики, второй — для химии. Однако, подчеркивает Милль, несмотря на то, что нет предметов, которые бы не подчинялись каким-либо законам, в силу сложности предметов в одних «сопряжениях» выполняются одни законы, в других отношениях — другие законы у того же самого предмета. Поэтому в природных предметах второй тип совокупного действия законов, при котором они полностью «взаимно уничтожаются», является частным, исключительным. «Составные части растительного или животного вещества не теряют своих механических или химических свойств, как отдельные деятели, когда... они, как сборное целое, приобретают, вдобавок, физиологические или жизненные свойства»²². Далее Милль ставит вопрос о соотношении между новыми законами, возникшими в новом целом, и законами, которые выступают их базой. Милль обращает внимание на то, что «новые законы, подавляя часть прежних, могут сосуществовать с другой частью и даже соединять действие этих прежних законов со своими собственными»²³. Развивая мысль о влиянии новых

²⁰ Милль Д. С. Система логики. В 2 т. Т. 1. — СПб. — М., 1878. С. 357–358.

²¹ Милль Д. С. // Там же. С. 378.

²² Милль Д. С. // Там же. С. 403.

²³ Там же.

отношений, новых законов на предшествующие, Милль делает вывод об обратном устойчивом воздействии нового на сохраняющиеся связи. Новое выступает как нарушение старых связей, в результате чего возникают вторичные относительно нового законы, которые Милль называет гетеропатическими («страдающими в своей части») законами. Эти гетеропатические законы могут выступать как вполне устойчивые отношения в самых дальних соединениях. Устойчивость новых отношений и их связей с прежними законами дают основание надеяться, полагал Милль, на то, что в будущем удастся возвести, в частности, химию и физиологию в степень умозрительных наук, сформулировать теоретическую базу этих дисциплин. Милль справедливо отмечал, что, хотя невозможно будет вывести все химические и физиологические истины из «законов или свойств простых веществ или элементарных деятелей»²⁴, частично возможен путь от новых законов — к их основе²⁵.

«Законов жизни никогда нельзя будет вывести из одних законов составных частей; но поразительно сложные явления жизни могут, все, допускать вывод их из сравнительно простых законов жизни»²⁶.

Новые законы могут быть строго примирены один с другим и с законами составных частей (в их гетеропатическом варианте). Отсюда не исключена возможность существования такого рода отношений, которые носят постоянный характер и, пользуясь которыми, как ключами, можно было бы предвидеть, например, новые химические соединения, не наблюдая их, или не разлагая данное новое вещество, судить о его составляющих.

После работ Д. С. Милля тема нового специально обсуждается Дж. Льюисом. Льюис не был крупной фигурой в английской философии. Его заслуга в толковании нового состоит, главным образом, в том, что он, обратив внимание на сложность соотношения старого и нового, предложил выделить два варианта появления нового, дал им специальные названия, которые получили затем широкое распространение.

На философские позиции Льюиса большое влияние оказали труды Д. Милля и воззрения известного естествоиспытателя Гельмгольца²⁷. Льюис полагал, что наука и философия, несомненно, связаны между собой и взаимно влияют друг на друга. Задачей науки является выделение специфического и класси-

²⁴ Милль Д. С. // Указ. соч. С. 403.

²⁵ Это положение противоречит основным позитивистским установкам, в связи с чем оно подвергалось критике позднейшими позитивистами.

²⁶ Милль Д. С. // Указ. соч. С. 404.

²⁷ Lewes G. H. Problem of Life and Mind. — L., 1875. Vol. II. P. 440–448.

фикация конкретного опыта, задача философии состоит в том, что она, «принимая обобщенные результаты такого исследования, достигнутые в различных областях исследования, объединяет их в систему»²⁸. Льюис сохраняет позицию, свойственную натурфилософам — создателям систем, в рамках которых философия должна активно вмешиваться в содержательную сторону конкретного исследования. Отсюда мысль о том, что «такая метафизическая система будет меняться с изменением материалов, поставляемых наукой, это непременно», а потому невозможно установить предела в познании «все большего и большего числа объективных отношений, мы должны согласиться с решением, что оно должно быть лишь приближенным»²⁹. Дж. Льюис — типичный механицист. Материю он представляет как «пассивный аспект существования»³⁰, который может быть выделен только в абстракции.

Природные объекты не являются пассивными, потому что в них проявляется «сила» — причина изменения. Здоровое начало естествоиспытателя не позволяет Льюису остановиться только на понятии силы, и он присоединяется к позиции Гельмгольца, цитируя сделанный им вывод: «Чистая сила должна иметь что-то,

являющееся ее базисом, и то, базис чего мы не обнаружили, мы именуем материей»³¹.

Льюис подчеркивает, что все природные объекты связаны между собой в определенные эволюционные цепи, обусловленные действием сил. Эти силы можно охарактеризовать определенными правилами — законами науки. Однако механицист Льюис особо обращает внимание на то, что сфера действия законов классической механики ограничена. Таким образом, возникает противоречие, характерное для многих авторов, основывавшихся в своих работах на конкретной научной картине мира: с одной стороны, такая научная картина мира выступает у них как методологическая платформа, с другой стороны, в силу содержания самой методологии, предназначенной для того, чтобы выйти за рамки существующей научной картины мира, приходится постоянно говорить о ее ограниченности. Особенно резко это противоречие обнаруживалось у приверженцев доктрины механицизма. Открытия в области химии и биологии представляли собой материал, для объяснения которого было явно недостаточно только законов механики. Считаясь с этим, Льюис выделяет 2 типа появления нового: результаты и эмердженты.

²⁸ Lewes G. H. // Op. cit. P. 339.

²⁹ Ibid.

³⁰ Lewes G. H. // Op. cit. P. 440.

³¹ Lewes G. H. // Ibid. P. 345.

То, что является следствием действия законов ньютоновской механики, всегда предстает как результаты³². Результат Льюис иллюстрирует сложением механических сил, подчеркивая, что «каждый результат — это ясно связанные компоненты, поскольку они гомогенны и соизмеримы с предшествующим состоянием»³³. Обобщая галилеевский принцип независимости механических движений, Льюис представляет их независимость друг от друга «как независимость действия каузальных агентов», каждый из которых действует как неразрушимый и независимый. При этом он объявляет «неразрушимыми и независимыми каузальными агентами» как свойства, так и их носителей, что приводит в ряде случаев к весьма произвольным оценкам новых состояний. Комбинации «каузальных агентов» возможны 2 видов: в первом случае имеется сложение или смешение, во втором — комбинация с эмерджентом.

Что же такое эмерджент? Это такое новое, которое не может быть «ясно сведено» к предшествующему состоянию и представлено как простой вариант: действия известных законов. Льюис вводит понятие «эмерджент», характеризуя его

следующим образом: «Хотя каждый эффект является результатом в его компонентах, продукт этих факторов может быть таким, что мы не сможем проследить шаги этого так, чтобы увидеть в продукте характер действия каждого фактора. В последнем случае я предлагаю назвать эффект эмерджентом. Он вырастает из комбинации агентов, но в такой форме, что сами агенты в их действии не проявляются»³⁴. Иллюстрируется это следующим образом: сложение теплоты и теплоты дает результат; но сложение теплоты и веществ дает различные эффекты: в одном случае это разрушение, в другом — превращение в жидкость и т. д. Поскольку в большинстве случаев мы не можем проследить процесс объединения, то мы имеем различные эмердженты³⁵. Льюис приводит факт, которому было суждено стать классическим примером эмерджентности: знание свойств водорода и кислорода не дает возможности предвидеть свойств их соединения — воды. Однако он делает существенную оговорку: «Когда-либо мы сможем выразить невидимые сейчас процессы в математической формуле; но до сих пор мы должны рассматривать воду как эмерджент»³⁶. Признак эмерджентности, по мнению

³² Lewes G. H. // Op. cit. P. 336–368.

³³ Lewes G. H. // Ibid. P. 413.

³⁴ Lewes G. H. // Ibid. P. 412

³⁵ Lewes G. H. // Ibid. P. 413.

³⁶ Lewes G. H. // Ibid. P. 414.

Льюиса, по отношению к тому же объективному процессу непостоянен. Эмерджентные эффекты, полагает он, могут быть обнаружены только в эксперименте³⁷. Таким образом, эффект эмерджентности состоит не столько в возникновении какого-либо нового качественного состояния, сколько в возможности предсказания или «простого объяснения» этого нового состояния. Под «простым объяснением» понимается возможность сведения нового состояния к предшествующему в рамках известного научного аппарата, который предполагает механическое объяснение. Сам же объективно осуществляющийся качественный переход может считаться как эмерджентным, так и не-эмерджентным.

Льюис не развивает свои идеи далее этого. В его философских конструкциях понятия результатов и эмерджентов не выступали как базовые, они были рядовыми категориями в общей системе воззрений. Позднее ряд философов наделил эти категории статусом принципов, и понятие эмерджентности стало играть роль одного из важнейших базовых элементов таких систем. На создание эмерджентных философских систем большое влияние оказали идеи эволюционизма, в особенности взгляды французского философа-иррационалиста Анри Бергсона.

А. Бергсон — один из наиболее популярных среди буржуазной интеллигенции философов начала XX в. Интерес к его философии в значительной степени был обусловлен тем, что она сочетала в себе попытку философского обобщения эволюционных идей, получивших широкое распространение среди научной интеллигенции, и применение принципов мистического иррационалистского мировоззрения. Значительное место в философии А. Бергсона занимает проблема нового, проблема возникновения. Появлению философии А. Бергсона предшествовали труды таких ученых, как М. Ф. П. Мен де Биран, Ш. Ренувье, Э. Бутру, А. Шопенгауэр и Ф. Ницше. Вопрос о возникновении нового затрагивался в наибольшей степени в работах Ш. Ренувье и Э. Бутру.

Шарль Ренувье особое значение придавал «закону определенного количества» (принципу меры, или закону перехода количественных изменений в качественные). Принцип меры к концу прошлого столетия уже воспринимался многими учеными как один из общеметодологических принципов естествознания. Ренувье рассматривал бытие как нечто прерывное. Особенно он выступал против понятия актуальной бесконечности, а вместе с этим и против идеи непрерывности бытия (как двух аспектов

³⁵ Lewes G. H. // Op. cit. P. 413.

³⁶ Lewes G. H. // Ibid. P. 414.

³⁷ Ibid.

одного и того же вопроса). В качестве инструмента для своего анализа он широко использовал «закон определенного количества». Этот закон он довольно своеобразно применял к решению основного закона философии: мир в силу этого закона должен иметь начало. И этим началом, по мнению Ш. Ренувье, выступает акт божественной воли. Это утверждение никак нельзя назвать оригинальным. Единственно примечательным здесь выступает тот факт, что в качестве основания для объективно идеалистического вывода взят «полученный из опыта “закон определенного количества”»³⁸. Этот закон рассматривался им как выражение связи всякого предшествующего состояния с предыдущим, как общая форма возникновения нового.

Проблема нового поднималась и в субъективистской философии Эмиля Бутру. Э. Бутру сводил законы природы к совокупности методов, применяемых познающим субъектом. Каждая новая область исследования, полагал Бутру (так же, как в свое время и О. Конт), требует новых теоретических оснований. Эта тенденция релятивизма затем была резко усилена рядом авторов, и в первую очередь А. Бергсоном. Э. Бутру утверждал, что чем далее идет процесс познания, тем больше размываются границы изучаемого объекта, тем более «динамиче-

ское» получает перевес над механическим, качественное над количественным. В природе могут обнаружиться совершенно новые явления, которые в принципе не могут быть выведены из предшествующих³⁹. Здесь у Э. Бутру приводится та же мысль, которую высказывал Дж. Льюис, однако в более выраженной форме. Если, по мнению Льюиса, явления могут терять признак эмерджентности по мере прогресса познания, то Бутру отвергает эту возможность в принципе. Кроме того, Э. Бутру вообще не рассматривает вопрос об объективном процессе возникновения нового.

В философии А. Бергсона проблема нового выражена в значительно более сложной форме. Новое у него рассматривается в связи с большим арсеналом категорий, оценивается с позиций фундаментальных общеприродных принципов, хотя и представленных в специфическом освещении. Проблема нового рассматривается в работах А. Бергсона в контексте так называемой творческой эволюции. Эта теория была в значительной степени реакцией на метафизические концепции развития, отрицавшие скачки, перерывы постепенности, качественные изменения и появление нового в процессе развития. Однако методология А. Бергсона сама выступает как один из вариантов ме-

³⁸ Гейфдинг Г. Учебник истории новой философии. — М., 1924. С. 240–242.

³⁹ Там же.

тафизического метода. Выступая против метафизики, рассматривающей бытие как таковое, независимо от его частных видов, в первую очередь против механистического метода описания реальности, А. Бергсон становится на позиции релятивизма.

Следует отметить, что новое предстает в искаженном свете в том случае, если недостаточно четко выяснены отношения между количеством и качеством, при недостаточно ясном определении этих категорий. А. Бергсон же вообще отрицает наличие объективных оснований для осуществления относительных пределов деления наблюдаемого внешнего мира, отрицая тем самым количественные отношения. Вследствие этого в корне искажается суть нового. По утверждению А. Бергсона, предметный мир слит в нечто единое, и всякое выделение отдельного есть лишь результат нашего анализа. Но с отрицанием возможности выделения отдельного снимается и определенность — базовая характеристика качества. Крайнее искажение содержания категории качества, в свою очередь, приводит к деформации представлений о новом, которое приобретает у А. Бергсона весьма специфическое значение. А. Бергсон интерпретирует идею о единстве мира, усиливая ее до такой степени, что им отбрасывается отдельное, оно сливается

с общим. Всякое, даже мысленное, расчленение общего представляется А. Бергсоном как неправомерное. Но предельно общее остается таковым по своему содержанию, несмотря на множественность процессов реального мира. Отсюда, если рассматривать лишь реальность общего, содержание нового предстает как его собственный антипод — как сохранение. В конечном счете, именно к такой интерпретации нового и приводит А. Бергсона избранные им основания его концепции.

А. Бергсон выступает с позиций критики научного знания. Особые возражения вызывает у него то, что всякая наука существует за счет обязательного применения анализа. В результате этого она, по его мнению, оперирует лишь относительными истинами, так как произвольно применяет деление там, где для этого нет оснований. Только философия (типа предложенной самим А. Бергсоном) может быть лишена этого порока, может трактовать «непрерывное качественное изменение»⁴⁰, и такую философию можно определить как «целостный опыт»⁴¹. На каком же основании покоится этот «целостный опыт»? В работе «Введение в метафизику» А. Бергсон сформулировал основные положения своей философии. Бергсон обращает внимание на то, что одно из принципиальных оснований науки — сравнение между

⁴⁰ Бергсон А. Собр. соч. в 5 т. Т. 5. — СПб, 1914. С. 24.

⁴¹ Бергсон А. // Там же. С. 46.

собой отдельных предметов, в результате которого наука извлекает «из предмета то, что у него есть общего с другими»⁴². В результате сравнения выделяются лишь общие свойства, каждое из которых характеризует только часть предмета, а не создает представление о нем в целом, поскольку «свойство имеет вид части предмета»⁴³. Затем мысленно восстанавливаем предмет, в результате чего получается его «интеллектуальный эквивалент», но это иллюзорное отражение, по мнению А. Бергсона. Бергсон полагал, что предмет нельзя воспринимать как совокупность свойств, количественных характеристик, полученных в ходе анализа. По его утверждению, «метафизическое (философское — Г. Е.) исследование» предмета состоит «в том, что есть в нем существенного и одному ему принадлежащего»⁴⁴. Онтологические, по мнению Бергсона, свойства являются специальными, органически связанными именно с данным предметом. Широкое же толкование, которое неизбежно возникает при сравнении и делает свойство общим, извращает это свойство. Именно на этом основании и делается Бергсоном вывод о невозможности познания предмета. По сути дела, здесь разрывается внешнее и внутреннее, явление и сущность, свойство и количество

под прикрытием заботы о целостности самого предмета. В этих рассуждениях А. Бергсон повторил ошибочный вывод И. Канта, в свое время подвергнутый критике Гегелем, подчеркнувшим связь внешнего и внутреннего, явления и сущности. Метафизический подход к целостности обуславливает и отрыв количества от качества, который, в свою очередь, приводит к тому, что качество предстает как нечто аморфное, неопределенное. Добиваясь целостного представления об объекте, А. Бергсон получает обратный результат. В предельной абстракции рассмотрения качества, принятого А. Бергсоном, оно само вырождает себя.

В результате А. Бергсон разрушает мост, по которому идет связь между объектом и субъектом, и ищет иные пути рассмотрения вопроса об объекте, которым оказывается интуитивное постижение объектов. Интуитивное постижение объектов в действительности состоит в том, что переносятся оценки собственного психического состояния, взятого как нечто «целое и непрерывное», на предметы. Собственная психика, как полагает А. Бергсон, — это единственное, что можно наблюдать в целостности, «изнутри», не прибегая к внешним сравнениям, к количественным представлениям. Но следующее за этим сравнение собственной пси-

⁴² Бергсон А. Собр. соч. в 5 т. Т. 5. — СПб, 1914. С. 11.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Там же.

хической деятельности с неким «внутренним миром» реально существующих предметов, которое и представляет собой интуитивное постижение сущности предметов, опять сталкивает А. Бергсона с тем, чего он хотел избежать. Интуитивное постижение вещи основывается у Бергсона на том, что собственное переживание оценивается как некоторое состояние предмета, во внимание принимается единство объекта и субъекта и опускается их различие.

Характеристика нового, по Бергсону, не может быть дана без рассмотрения одной из его центральных категорий — категории длительности. «Философствовать, — отмечает А. Бергсон, — значит повернуть в обратную сторону обычное направление работы мысли»⁴⁵. Под обычным направлением работы мысли понимается научное мышление, одним из основных инструментов которого является анализ — мысленное разделение объекта исследования на части и синтез — мысленное объединение предмета. А. Бергсон полагает, что ему удастся избежать этих операций по существу, прибегая к «интуиции длительности». Содержание интуиции длительности определяется самим процессом мышления. «Интуиция не является единственным фактом, но многообразием»⁴⁶. С одной стороны, «существует

множественность последовательных состояний сознания, а с другой — единство, их объединяющее. Длительность будет “синтезом” этого единства и этой множественности — операция таинственная, совершающаяся во мраке и не позволяющая различать ни оттенков, ни степеней»⁴⁷. Таким образом, центральная категория философии А. Бергсона — длительность — это субъективное восприятие времени. Эта категория принимается как основное положение, на котором базируется трактовка всякого изменения, «общая теория творческой эволюции». Это предельно четко выраженная субъективно-идеалистическая концепция. Недаром многие философы говорят о сложности понятия «длительности» у А. Бергсона. Б. Рассел, специально анализировавший философию А. Бергсона, сетовал на «трудность» понятия длительность.

Понятие длительности содержит в себе основные положения, из которых возникает взгляд на эволюцию реального мира как на «творческую эволюцию», т. е. развитие, представленное через интуитивное «постижение» процесса эволюции сознанием индивида, с переносом замеченных особенностей этого процесса на «естественные системы». Такая позиция ведет к тому, что резко искажается содержание нового, сводится на

⁴⁵ Бергсон А. Собр. соч. в 5 т. Т. 5. — СПб., 1914. С. 36.

⁴⁶ Бергсон А. // Там же. С. 30.

⁴⁷ Там же.

нет ценность научного знания, снимается вопрос о возможности предвидения. «Естественные системы», по А. Бергсону, неповторимы, поэтому теряет смысл понятие научного закона, более того, «естественные системы» необратимы. А. Бергсон многократно подчеркивает, что повторяемость — лишь абстракция⁴⁸. Ошибка его в данном случае состоит в том, что под повторяемостью он понимает абсолютное совпадение некоторого нового объекта или его состояния со старым объектом или состоянием. На этом же строится его отношение к законам науки: «...наука смотрит на вещи с точки зрения их повторения. Если целое неповторяемо, она старается разложить его на элементы или стороны, которые приблизительно были бы воспроизведением прошлого»⁴⁹. Но это, как считает Бергсон, приводит к потере неповторяющегося, необратимого, присущего предметам. «Повторяем еще раз: не существует всеобщих биологических законов, автоматически применяемых к любому жизненному явлению»⁵⁰. Бергсон призывает «порвать с научными привычками, соответствующими основным требованиям мысли»⁵¹. А. Бергсон, отрицая повторяемость, отри-

цает тем самым и форму осуществления нового. Представляя прерывное как некоторую иллюзию, он тем самым разрывает полностью старое и новое, лишает содержания само понятие нового, которое не может быть раскрыто, если предположить, что нет прерывности, нет основания для различения старого и нового. Поэтому длительность А. Бергсона, отлученная от прерывности, вместо того, чтобы представлять собой изменение, развитие, как предполагал Бергсон, оказывается полностью обездвиженной. Релятивизм предстает как косная метафизика.

Отсутствие повторяемости, иллюзорность повторяющихся черт, фиксируемых наукой, делают невозможным какое-либо научное предвидение нового⁵². Предвидение характеризуется Бергсоном как своеобразная полная повторяемость, как картина будущего во всей ее полноте, в целостности. Предложив такую трактовку предвидения, он затем с успехом ее критикует. Даже художник, замечает А. Бергсон, не может предвидеть точно, каков будет портрет, «ибо предвидеть, значило бы сделать это прежде, чем он был сделан, предположение нелепое само по себе»⁵³. При

⁴⁸ Бергсон А. Творческая эволюция. — М., 1909. С. 45.

⁴⁹ Бергсон А. // Там же. С. 32.

⁵⁰ Бергсон А. // Там же. С. 21.

⁵¹ Бергсон А. // Там же. С. 32.

⁵² Бергсон А. // Там же. С. 192.

⁵³ Там же.

этом как предвидение, так и новый объект оцениваются только как отрицание повторяемости, что приводит к крайне упрощенной трактовке понятия «новое». Новым объявляется сам процесс изменения, независимо от его особенностей и вне связи с другими процессами: «Каждый момент имеет нечто новое, прибавляющееся к прежнему. Скажем более, не только новое, но и непредвиденное»⁵⁴. А. Бергсон отмечает, что сохранение, не выступающее как повторение, предстает в какой-то мистической оболочке. Содержание сохранения кроется в характеристике времени, которое, в свою очередь, мыслится как субъективное переживание, спроецированное на внешний мир. «Вселенная существует во времени. Чем больше углубляемся мы в природу времени, тем лучше мы понимаем, что время означает изобретение, творчество форм, непрерывное изготовление абсолютно нового»⁵⁵. Причем новое также не фиксируется, это, по сути, всего лишь характеристика настоящего момента: «...Действительность представляется нам непрерывно бьющим родником нового; каждая новая вещь, едва показавшись в настоящем, уже уходит в прошлое...»⁵⁶.

Т. е. новое — синоним наличной действительности. А. Бергсона смущает в данном случае то, что «наш интеллект столь же мало допускает полную новизну, как и будущее, совершенно не похожее на настоящее»⁵⁷. То, что интеллект с неизбежностью фиксирует именно связь нового и старого, представляется Бергсону недостатком. Стараясь усилить аргументацию в пользу абсолютной новизны настоящего, А. Бергсон постоянно обращается к базовому положению своей философии — ее субъективно-идеалистическому началу: «...поищем в самой глубине нашего я тот пункт, где больше всего чувствуется самое внутреннее в нашей жизни. Таким пунктом является время, в котором непрерывно движущееся прошлое постоянно наполняется абсолютно новым настоящим»⁵⁸. Резкое упрощение смысла нового, которое с неизбежностью приходит в результате такого обеднения смысла изменений, крайнего релятивизма, дополняется отчетливой субъективно-идеалистической позицией: «Бесспорно и очевидно, что прибавление новых вещей к уже существующим есть абсурд, так как вещь есть результат закрепления, произведенного нашим разумом, и так как не бывает

⁵⁴ Бергсон А. Творческая эволюция. — М., 1909. С. 13.

⁵⁵ Бергсон А. // Там же. С. 17.

⁵⁶ Бергсон А. // Там же. 46.

⁵⁷ Бергсон А. // Там же. С. 141.

⁵⁸ Бергсон А. // Там же. С. 170.

других вещей, кроме тех, которые конституируемы разумом»⁵⁹. Аналогична и логика А. Бергсона: внешний мир им оценивается как некоторый поток сознания бога, непрерывное течение, сходное с переживаемым нашим «я» и постигаемым нами в силу принципиального родства с ним⁶⁰. Таким образом, онтологическая сторона проблемы нового, по А. Бергсону, базируется на объективно-идеалистической основе.

Понимание А. Бергсоном нового применительно к реальному миру развивается в его учении о «творческой эволюции», представляющей собой метафизическую концепцию развития. Основные положения, развернутые в «Творческой эволюции», оказали значительное влияние на авторов теорий эмерджентной эволюции, где проблема возникновения нового занимает центральное место. Характерной особенностью учения о «Творческой эволюции», а также ряда концепций эмерджентной эволюции является выбор оснований, определяющих изменения реального мира в духе объективного идеализма, произвольная деформация реальной картины мира, пренебрежение к научной теории при одновременном непропорциональном усилении статуса отдельных естественно-научных понятий до уровня философских категорий, смешение

онтологического и гносеологического планов и т. д.

«Творческая эволюция» представляет собой фантастическую историю развития жизни, в основе которой лежит некий единый направленный жизненный порыв, реставрирующий идеи схоластов об особой жизненной силе. Этот направленный единый жизненный порыв, идущий, выражаясь языком А. Бергсона, сквозь материю, прорывающийся сквозь нее, овладевающий ею, представляет собой некоторую единую изначальную психику или сознание вообще.

В процессе пробуждения этого первичного сознания сложились интуиция и интеллект, два различных способа овладения материей: «...жизнь, т. е. сознание, прошедшее через материю, могла направить свое внимание или на свое собственное движение, или на ту материю, через которую она проходила»⁶¹. Поскольку этот процесс эволюции сознания исключает прерывность, прерывность является характеристикой материи и обнаруживается как следствие тупиков прорыва сознания.

Первый такой тупик — растительная жизнь, где сознание спит, где царят детерминизм, автоматизм, бессознательность. Животный мир несет в себе также несколько тупиков, за исключением ветви потока, которая выводит эволюцию к человеку. Бергсон

⁶⁰ Бергсон А. Творческая эволюция. — М., 1909. С. 212.

⁶¹ Бергсон А. // Там же. С. 159.

выделяет 2 ветви потока сознания в животном мире: суставчатоногих и позвоночных. Первая из них венчается «обществом пчел и муравьев», вторая — созданием человеческих обществ. Возможности прогресса присущи только человеческому обществу, развивающемуся благодаря «творческим личностям». Как это присуще и для философии А. Шопенгауэра и Ф. Ницше, в концепции «творческой эволюции» А. Бергсона главное место отводится воле, сверхсознанию. Эволюция, по Бергсону, носит направленный характер. В то же время ученый выступал против телеологии, в первую очередь, против телеологии Г. Лейбница, осуждая ее за присущий ей рационализм. Отрицая рационализм, как он полагал, можно выделить развитие как появление нового. Рациональный телеологизм, по мнению Бергсона, равен предвидению. Поскольку развитие сводится к развитию сознания, то целенаправленность есть знание о будущем. При этом новое не будет являться действительно новым, следовательно, в этом случае исчезает сам смысл развития. Поэтому пути «жизненного порыва» в «Творческой эволюции» Бергсона совершенно неисповедимы, однако направлены в сторону развития, вернее, в сторону проявления сознания, высшей формой которого выступает мистическая интуиция.

К этому следует добавить глубокое и справедливое убеждение А. Бергсона в том, что «интуитивная философия оказывается отрицанием науки»⁶², что также указывает на ценность позитивных предложений по вопросам нового. А. Бергсон пришел к необходимости постановки ряда вопросов, связанных с философским и естественно-научным осмыслением сущности развития. В числе понятий, от которых зависит раскрытие смысла развития, находят такие категории, как прерывное и непрерывное, длительность, время и новое. Основания философии А. Бергсона, трактующей изменчивость, довольно просты. Эта простота определяется, в первую очередь, уменьшением числа используемых им философских категорий, отказом от категории количества (и искажения в связи с этим категории качества), от использования методов познания, выработанных наукой. А. Бергсон по-своему последователен в своих выводах. Но упрощенный набор философских инструментов не обеспечивает необходимой полноты и связанности в описании развития, поэтому Бергсону не остается ничего другого, как прибегать к иррационализму. В философии А. Бергсона ярко отражена необходимость раскрытия содержания понятия нового, необходимого для рассмотрения понятия развития. В то же время в его философии

⁶² Бергсон А. Творческая эволюция. — М., 1909. С. 229.

ясно прослеживается невозможность решения этой задачи с позиций релятивизма и идеализма.

Однако сама наука, развивая свои собственные фундаментальные положения, неизбежно приходила к выводам, противоречащим выдвинутым А. Бергсоном аргументам против научных методов познания. Серьезные трудности в науке, как правило, приводят к поддержке идеалистической философии.

Задолго до А. Бергсона проблемы количественно-качественных отношений, в том числе связанные с ними проблемы меры, возникновения нового свойства рассматривались Д. Беркли. Беркли выступал против ньютоновской теории флюксий, предложенной в «Математических принципах натуральной философии». В работе «Анналист», вышедшей в 1734 г., Беркли опровергал понятие бесконечно малых величин, называя их тенями «усопших величин». Отмечая в математическом анализе «явные софизмы», связанные с недостаточно четким определением предела, сформулированного Ньютоном, Беркли полагал, что логически флюксии нельзя принимать во внимание. Верные результаты, которые были получены вследствие применения математического анализа, по мнению Беркли, являются результатом неявной компенсации ошибок.

Математики стремились опровергнуть выводы Д. Беркли. Маклорен пишет двухтомную работу «Трактат о флюксиях» (опубликованную в 1742 г.) в защиту теории Ньютона. Но только работы Даламбера и Коши привели к той формулировке понятия предела, которая полностью опровергла обвинения в софистике, выдвинутые Д. Беркли по поводу количественно-качественных отношений, лежащих в основании математического анализа.

Столь же непросто проходила работа по выяснению связи прерывного и непрерывного в математике. Понятие нового, основания его мистицизма, по мнению Бергсона, связаны с принципиальным отрицанием прерывности. При этом А. Бергсон исходил из связи количественных и качественных изменений, так же, как и Д. Беркли, только рассматривал эту связь в ином контексте. Связь прерывности и непрерывности как специальная проблема исследуется в математике в середине XIX в. Если развитие математики в XVII столетии было возможно без специального анализа философской сущности исчисления бесконечно малых величин и аналитической геометрии⁶³, то к середине XIX в. проблема связи прерывного и непрерывного приобретает все большую методологическую значимость. В работах К. Вейерштрасса

⁶³ Рассел Б. Новейшие работы о началах математики // Новые идеи в математике. Сб. 1. — СПб., 1917. С. 103.

са было сделано обоснование исчисления бесконечно малых величин. Р. Дедекинд и Г. Кантор развили теорию непрерывности и трансфинитного числа.

Таким образом, сами основания философии А. Бергсона, базировавшиеся на отрицании возможности науки удовлетворительно решать проблему прерывного и

непрерывного, утратили свою силу, как только математиками была разработана тема количественно-качественных отношений. Соответственно, с точки зрения ученых, теряли смысл представления А. Бергсона по поводу категории длительности и ее основного понятия — понятия «нового».

230 ПОСОБИЕ ПО МУНИЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛЕНИЮ В УЧЕБНОМ ПРОЦЕССЕ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ, ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

KEY WORDS

EDUCATIONAL BOOK, MUNICIPAL ENTITY,
TECHNOLOGY OF MANAGEMENT

Статья посвящена новому учебному пособию «Управление муниципальным образованием», изданному Северо-Западной академией государственной службы. Автор пособия — доктор социологических наук, председатель комитета по вопросам местного самоуправления Совета Федерации Федерального Собрания РФ С. М. Киричук. В статье приводятся многочисленные отзывы на пособие, высказанные в ходе презентации последнего в Северо-Западной академии государственной службы. Отмечается, что данное пособие несет в себе просветительскую функцию и глубоко раскрывает технологию управленческой деятельности.

The article is dedicated to the new educational book «Municipal entities management», issued by the North-West Academy of Public Administration. The author of the educational book is the Doctor of the Sociological Sciences, The Chairman of the Committee on the question of local self-government of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, S. M. Kirichuk. The article contains numerous comments on the book, expressed during the presentation of the latter in the hall of the Scientific council of the North-West Academy of Public Administration. It was noticed that the book has educational mission and deeply disclosed the technology of management.

Библиография по муниципальному управлению пополнилась новым учебным пособием, изданным Северо-Западной академией государственной службы — «Управление муниципальным образованием»¹. Презентацию этого учебника в Зале ученого совета Северо-Западной академии государственной службы открыл ректор СЗАГС, д. пед. н., профес-

сор А. С. Горшков. Он кратко познакомил собравшихся — представителей органов власти, преподавателей и практиков муниципального управления — с трудовой и творческой деятельностью автора учебника — доктора социологических наук, председателя комитета по вопросам местного самоуправления Совета Федерации Федерального Собрания РФ С. М. Киричука.

Автор учебного пособия, С. М. Киричук, рассказал участникам презентации о своей многолетней практической, исследовательской, творческой работе в системе управ-

ИЗМАЙЛОВ

Альберт Федорович — кандидат филологических наук, старший редактор редакционно-издательского отдела Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: rio@szags.ru

¹ Киричук С. М. Управление муниципальным образованием: Учеб. пособие. — СПб.: СЗАГС, 2008. — 480 с.

ления. Двенадцать лет он проработал в должности главы г. Тюмени, провел большую исследовательскую и аналитическую работу в сфере психологии и практики управления, изучил содержание целого ряда учебников по теории управления, в том числе в муниципальной сфере.

В новом учебном издании автор обобщил и представил практику местного самоуправления на основе целостного взаимодействия органов местного самоуправления с государственными структурами, общественностью, СМИ, с хозяйствующими субъектами разных форм собственности; а также более глубокого регулирования хозяйственных отношений самих муниципальных предприятий и учреждений с целью реализации общественных интересов, отнесенных действующим законодательством к ведению местного самоуправления. Особую ценность в содержании нового учебника представляют системные подходы к выявлению факторов состоятельности органов местного самоуправления, усилению работы по территориальному планированию и экономическому развитию муниципального образования, укреплению и совершенствованию диалога управленческого аппарата с населением.

Учитывая динамичные современные процессы во всех сферах социально-экономической, научной, образовательной, культурной жизни, автор учебного пособия сделал выводы о необходимости построения эффективной модели

деятельности органов местного самоуправления на основе внедрения современных технологий управления в муниципальную среду (стратегическое планирование, управление по результату, административные регламенты, стандарты муниципальных услуг и т. д.); создания типовых моделей решения типовых задач, обеспечивающих высококачественные результаты; оперативного рассмотрения положительного опыта работы муниципальных образований; межмуниципального сотрудничества; укрепления партнерских отношений муниципальных и государственных органов управления в деле оказания качественных услуг населению.

В презентации издания приняли участие представители аппарата полномочного представителя Президента РФ в СЗФО, администрации и Законодательного собрания Санкт-Петербурга, правительства Ленинградской области, муниципальных образований Санкт-Петербурга и Ленинградской области, преподаватели вузов.

Зав. кафедрой государственного и муниципального управления СЗАГС, д. философ. н., профессор Г. М. Елфимов в своем выступлении высоко оценил содержание учебного пособия, отметив его практическое значение не только для преподавателей и студентов, но и для управленцев-практиков.

Профессор кафедры государственного и муниципального управления СЗАГС, д. полит. н. Р. М. Вульфвич обратила внимание на то, что данное пособие со временем

может стать опорным учебником для студентов, она предложила использовать в учебном процессе не только его печатную, но и вновь созданную электронную версию пособия, а также использовать раздел «Основные понятия и термины» для тестовых заданий.

Зам. декана факультета государственного и муниципального управления СЗАГС, к. физ.-мат. н. В. В. Яновский отметил многие положительные стороны содержания учебника, обратив внимание на раскрытые в отдельных главах факторы, определяющие типологию муниципальных образований, анализ форм и методов моделей управления, взаимодействие муниципальных образований с государственными органами, общественностью, СМИ.

По словам зав. редакционно-издательским отделом СЗАГС, д. полит. н. Л. Е. Вострякова, что учебник, по-новому раскрывающий многие стороны деятельности и управления муниципальным образованием, займет видное место в учебном процессе, в воспитании нового типа управленца не только в муниципальной сфере, но и в области менеджмента.

Председатель комитета по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления администрации губер-

натора Санкт-Петербурга, к. полит. н. Н. В. Шубина отметила, что появился учебник, в котором систематизирована практика местного самоуправления за последние годы. Высказав некоторые критические замечания по тексту учебника и предложения по его дальнейшему совершенствованию, она пожелала учебному пособию быть широко востребованным в учебной, научной и практической управленческой жизни.

Помощник полномочного представителя Президента РФ в СЗФО В. Н. Голощапов сказал о том, что учебное пособие, с одной стороны, глубоко раскрывает технологию управленческой деятельности, с другой стороны — его содержание несет в себе просветительскую функцию и тем самым будет полезно жителям поселений, поможет им лучше понять права и обязанности органов местного самоуправления. А тот факт, что книга выпущена под эгидой СЗАГС, обеспечит ей надежное будущее.

Презентация нового учебного пособия, раскрытие его глубокого содержания, доходчиво и самобытно сделанные автором учебника и участниками презентации, стали заметным событием в продолжающемся процессе реализации административной и образовательной реформ.

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ СТАТЕЙ

для публикации в журнале Северо-Западной академии государственной службы «Управленческое консультирование»

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Просим вас внимательно ознакомиться с нашими требованиями и обязательно учитывать их при направлении своих статей в редакцию журнала.

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ

1. Каждая статья должна быть сопровождается:
 - сведениями об авторе, которые указываются в первой ссылке (для нее следует использовать символ *) и включают в себя фамилию, имя, отчество полностью; ученую степень; ученое звание; место работы; должность; адрес электронной почты. После указания места работы в скобках указывается город;
 - аннотациями на русском и английском языках, раскрывающими основное содержание статьи (не более 400 знаков с пробелами каждая);
 - ключевыми словами (от 5 до 10) на русском и английском языках.
2. Технические требования к материалу:
 - поля – 2,5 см везде;
 - номера страниц – внизу страницы, выравнивание – справа, номер на первой странице не указывается;
 - шрифт – «Times New Roman»;
 - аннотации, ключевые слова – 12 кегль, междустрочный интервал – 1;
 - основной текст – 14 кегль, междустрочный интервал – 1,5;
 - сноски – постраничные, 12 кегль, междустрочный интервал – 1.
3. Порядок расположения материалов:
 - инициалы и фамилия автора(ов). Расположение – по центру, кегль – 12. Ссылка на сведения об авторе(ах);
 - название статьи. Расположение – по центру, кегль – 14, полужирный шрифт;
 - аннотация на русском языке;
 - аннотация на английском языке (идентична аннотации на русском языке);
 - ключевые слова на русском языке;
 - ключевые слова на английском языке;
 - основной текст статьи.

4. Требования к оформлению:

- абзацный отступ – 1,25 (меню «Формат» ⇨ «Абзац». Табулятор «Tab» не используется);
- расстановка переносов – автоматическая (меню «Сервис» ⇨ «Язык» ⇨ «Расстановка переносов». Принудительную расстановку переносов не применять);
- все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предваряющим его словом без пробела;
- выделения внутри текста набираются только курсивом (подчеркивания, слова, набранные прописными буквами, полужирным кеглем не допускаются);
- нумерованный список пунктов дается в обычном порядке (1, 2, 3 и т. д.), причем каждый пункт начинается с нового абзаца;
- маркированный список пунктов начинается только в виде тире;

5. Оформление ссылок и сносок:

- ссылки и сноски оформляются только с помощью меню «Вставка» ⇨ «Ссылка» ⇨ «Сноска»;
- в качестве знака сноски применяются арабские цифры;
- библиографические ссылки оформляются следующим образом: фамилия и инициалы автора (курсив), пробел, полное название источника, точка, пробел, тире, пробел, место издания, двоеточие, пробел, издательство (если название издательства отсутствует хотя бы в одной публикации, то необходимо опустить названия издательств в других публикаций, либо указать название издательства во всех ссылках, т. е. привести к единообразию) запятая, пробел, год издания, точка, пробел, страница (С.), точка, пробел, номер страницы, точка;
- ссылка на материалы Интернет включает в себя ФИО автора (если указано); название статьи; название сайта, портала; расшифровка названия сайта, указание конкретного учреждения, организации; год размещения материала в сети (если указано); режим доступа.

6. Материалы могут содержать таблицы и черно-белые схемы, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов WordArt, в схемах, не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представлены также отдельными файлами в форматах *.tiff или *.jpg.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. Сведения об авторе:

Савельев Виктор Васильевич — доктор философских наук, профессор кафедры национальных, федеративных и международных отношений РАГС при Президенте Российской Федерации (Москва).

E-mail:

Телефон:
2. Ссылки и сноски на:
 - монографии:

Бердяев Н. А. Судьба России. — М.: Советский писатель, 1990. С. 73.
 - статьи в научных сборниках:

Липсет С. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы методы. — М.: Прогресс, 1972. С. 205.
 - публикации в многотомных изданиях:

Ирвинг В. Собр. соч.: В 5 т.: пер. с англ. Т. 1. — М.: ТЕРРА, 2002–2003.

Карамзин Н. М. История государства Российского: В 12 т. Т. 7. — М.: Мир книги, 2003.
 - статьи в научных журналах:

Муази Д. Эмоциональное измерение глобализации // Свободная мысль. 2007. № 4. С. 68–69.
 - статьи в газетах:

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. С. 12.
 - правовые акты:

Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 45. Ст. 3274.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.
 - архивные документы (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293 а. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.
 - материалы Интернет:

Образ врага. Все об «Аль-Каеде». [Электронный документ] // VIP. Lenta.Ru. 2004. 23 июня. [Доступ: <http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23/alqaeda/> — Проверено 20.09.2008]
3. Ссылки на таблицы и рисунки (приводятся внутри текста): (см. табл. 2).

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»**

**ПРИГЛАШАЕТ ПРОДОЛЖИТЬ ОБУЧЕНИЕ ПО ПРОГРАММАМ
ПОСЛЕВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Ежегодно отделом аспирантуры и докторантуры академии проводится:

- прием в аспирантуру (очная и заочная формы обучения на бюджетной и внебюджетной основе);
- прикрепление к академии в качестве соискателя.

**СРОК ПОДАЧИ ДОКУМЕНТОВ
ДЛЯ ПОСТУПЛЕНИЯ В АСПИРАНТУРУ:
с 1 июля по 10 сентября ежегодно.**

**СРОК ПОДАЧИ ДОКУМЕНТОВ ДЛЯ ПРИКРЕПЛЕНИЯ
К АСПИРАНТУРЕ В КАЧЕСТВЕ СОИСКАТЕЛЯ:
с 1 октября по 10 ноября и с 1 февраля по 10 апреля ежегодно.**

Шифр специальности	Название специальности	Присуждаемая ученая степень	Телефон кафедры
Кафедра математики и моделирования социально-экономических процессов			
05.13.01	Системный анализ, управление и обработка информации	кандидат технических наук	(812)335-94-78
05.13.10	Управление в социальных и экономических системах	кандидат технических наук, кандидат экономических наук	
Кафедра истории и мировой политики			
07.00.02	Отечественная история	кандидат исторических наук	(812)335-94-64
Кафедра финансов и государственного регулирования экономики; кафедра мировой и национальной экономики; кафедра антикризисного управления и финансового менеджмента; кафедра экономической теории			
08.00.05	Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям)	кандидат экономических наук	(812)335-94-85
Кафедра теории и истории права и государства			
12.00.01	Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве	кандидат юридических наук	(812)335-42-18

Шифр специальности	Название специальности	Присуждаемая ученая степень	Телефон кафедры
Кафедра государственного и международного права			
12.00.02	Конституционное право; муниципальное право	кандидат юридических наук	(812)335-94-80 (доб. 42-15)
Кафедра административного права			
12.00.14	Административное право, финансовое право, информационное право	кандидат юридических наук	(812)335-94-80 (доб. 42-05)
Кафедра психологии управления и педагогики			
19.00.13	Психология развития, акмеология	кандидат психологических наук, кандидат педагогических наук	(812)335-94-63
Кафедра политологии			
23.00.01	Теория политики, история и методология политической науки	кандидат политических наук	(812)335-42-13
23.00.02	Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии		
Кафедра международных отношений			
23.00.04	Политические проблемы международных отношений и глобального развития	кандидат политических наук	(812)323-39-39
Кафедра социологии и социальной работы			
22.00.04	Социальная структура, социальные институты и процессы	кандидат социологических наук	(812)328-63-78

**СРОКИ ОБУЧЕНИЯ В АСПИРАНТУРЕ И ПРИКРЕПЛЕНИЯ
К АКАДЕМИИ В КАЧЕСТВЕ СОИСКАТЕЛЯ:**

- очная аспирантура — 3 года;
- заочная аспирантура — 4 года;
- соискательство — не более 5 лет (из них: сдача экзаменов кандидата минимума — до 2 лет; подготовка диссертации — до 3 лет).

Более подробную информацию
Вы можете получить на сайте академии
www.SZAGS.RU

и в отделе аспирантуры и докторантуры СЗАГС по адресу:
199178, Санкт-Петербург, В. О., Средний пр., д. 57, к. 205.
Тел.: (812) 328-57-17.

CONTENTS

CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 5** D. G. DEMIDOV
On formation and functioning of election committees of municipal entities of Russian Federation
- 14** I. V. DREVAL
Practice of interrelations between the regional and municipal levels of administration: through the eyes of municipals (on the materials of the expert investigation in the frame of the TACIS programme)
- 21** Y. E. OVCHARENKO
The main approaches to the system of education of the civil administrators in the USA and in Western Europe
- 26** V. B. GOLTSOV, S. K. KANJUKOV
On the specific features of the insurance in the system of power structures of Russian state service

POLICY AND A LAWFUL STATE

- 39** V. M. GERASSIMOV
On the system of legal constitutional principles of authorization of state power organs
- 46** Y. V. KOSOV
Role of the Rome treaty in European integration
- 51** N. V. RAZUVAEV
Concept and signs of the traditional state
- 72** V. A. OVCHINNIKOV, E. P. SOKOLOV
How far regional referendum is necessary for Russia today?

POWER AND ECONOMY

- 81** V. A. SIKATSKIY, N. Y. ZHURAVLEVA
Criteria and status of the small innovative business in Russia
- 88** M. A. BOKOV
Administrative and organizational problems of process of preparation of Winter Olympic Games-2014 in Sochi
- 95** E. A. YAYLI
Ecological risks caused by realization of FTP Sochi-2014. Identification and screening estimation for purposes of preliminary forecast

**SOCIETY
AND REFORMS**

- 104** A. Y. RUBINSHTEIN
On social standards and normatives of budget financing of culture
- 129** M. A. KASHINA, Y. N. EMELYANOVA
Council of municipal entities in a subject of RF as a mechanism of horizontal and vertical coordination of local organs of self-administration (in Leningrad region as an example)
- 149** B. G. USHAKOV
Quality of education and / or quality assurance (problems of methodology, practice and estimation)
- 162** S. B. ERSHOV
Cultural cooperation in the north of Europe

**HISTORY
AND CULTURE**

- 173** G. G. FILIPPOV
The social organisation during a pre-capitalistic epoch
- 203** G. M. ELFIMOV
Content of the category of new: from eleatic to the beginning of XX century

**SCIENTIFIC
LIFE SZAGS**

- 230** A. F. IZMAYLOV
The textbook on municipal management in educational process

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2008
2007

Актуальные проблемы государственного и муниципального управления

№3/30

УЧРЕДИТЕЛИ:

СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ,
АДМИНИСТРАЦИЯ ВЕЛИКОГО НОВГОРОДА,
НОВГОРОДСКОЕ МУНИЦИПАЛЬНОЕ
НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ «ДИАЛОГ»

Редактор ПАСТАРНАКОВА О. А.

Аннотации статей и перевод
на английский язык СТАНКОВА Е. Н.

Корректор ПОГОРЕЛЬЦЕВА Д. В.

Дизайн и верстка ОСТРОВОЙ Е. И.

Дизайн обложки ШЕМШУРЕНКО Е. Г.

Сдано в набор 15.10.2008 г.

Подписано к печати 24.10.2008 г.

Формат 70×100₁₆.

Офсетная печать. Усл. печ. л. 15.

Тираж 700 экз. Заказ № 34

Настоящее издание осуществлено при финансовой поддержке
КОМИТЕТА ПО НАУКЕ И ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

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