

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УНИВЕРСИТЕТ

Выходит четыре раза в год

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

199178, Санкт-Петербург, В. О.,
Средний пр., д. 57.
Тел. (812) 335-94-72
Факс (812) 323-24-60
E-mail: uk@szags.ru

© Северо-Западная академия государственной службы, 2006
© Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2006

№ I 2006

СОДЕРЖАНИЕ

К 100-ЛЕТИЮ УЧРЕЖДЕНИЯ ПЕРВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

- **Овчинников В. А., Николаева О. А.** Юристы Первой Государственной Думы 5
- **Кирьянов И. К.** «Русский транзит» начала XX века: к истории измененного маршрута 17
- **Малькевич А. А.** Административный ресурс в первых «федеральных» избирательных кампаниях в России (1906–1917 гг.): сравнительный анализ 31
- **Межуев В. М.** Гражданское общество и современная Россия 47
- **Резник Ю. М.** Гражданское общество как социокультурный проект современной России: возможности и парадоксы реализации 55
- **Чигарева И. В.** К 100-летию собрания первой парламентской библиотеки России 73

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- **Миронов С. М.** Повышать эффективность государственного управления 89

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

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

- **Журавлев В. П.** Муниципальные выборы в Ленинградской области 96
- **Арбузов А. В., Баскин Ю. Я.** Проблема профессионального правового нигилизма в контексте реформирования системы государственного управления 111
- **Костюков А. В.** Приоритеты кадровой политики в системе регионального управления 119

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- **Морозов В. И.** О парламентских выборах в Великобритании 126
- **Межевич Н. М., Сальникова М. А.** Изменение места и роли национального государства в транснациональном мире и в развитии трансграничного сотрудничества 141
- **Оганджянц С. И., Туаева Е. В.** Судебная власть и обеспечение прав и свобод гражданина в России 154

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- **Гайнутдинов Р. И.** Государство и рынок: меняющийся баланс влияния 161
- **Кучкаров З. А., Локотилев Е. В.** Стратегическое планирование и внедрение стратегических бизнес-процессов 172
- **Яновский В. В.** Управление, имидж и развитие конкурентоспособности региона 184
- **Шалмуев А. А., Квасова Е. Ю.** Приемы автопрогнозирования в системе управления социально-экономическими процессами региона (на примере Новгородской области) 201

РЕДКОЛЛЕГИЯ:

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

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- **Варустин Л. Э.** PR и СМИ в системе взаимодействия 213
- **Муйзиник Н. В.** Социальная эксклюзия как угроза
гармоничному обществу 219

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ СЗАГС

- **Приятелев В. В.** III межрегиональная научно-практическая конференция «Местное самоуправление в условиях реализации нового Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» 228
- **Горбатова Н. В.** Научно-методическая конференция «Актуальные вопросы организации и содержания учебного процесса» 231
- **Хренов А. Е.** Международная научная конференция «Вызовы глобализации в начале XXI века» 233

Юристы Первой Государственной Думы

*Овчинников В. А.,
Николаева О. А.*

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

Ольга Александровна Николаева – главный специалист-юрисконсульт комитета по законодательству Законодательного собрания Санкт-Петербурга

20 февраля 1906 г. Высочайшим Указом император России Николай II учреждает Государственную Думу «для обслуживания законодательных предположений, восходящих к верховной самодержавной власти»¹.

Согласно Указу Дума должна быть образована из избираемых населением депутатов. Срок полномочий Государственной Думы определялся пятью годами.

Учреждение Государственной Думы было следствием событий, происшедших в России в 1905 г. Расстрел мирной демонстрации в Петербурге 9 января, более трех тысяч (3228) крестьянских выступлений, сопровождавшихся поджогами дворянских усадеб, вырубкой помещичьих лесов, стачки рабочих в городах, забастовки студентов, врачей, лавочников, артистов, гимназистов, восстание на броненосце «Потемкин», декабрьское вооруженное восстание в Москве и другие события (поражение в войне с Японией) вынудили Николая II согласиться с предложениями либерального крыла правительства «собрать выборных людей от земли русской к постоянному

¹ Высочайший Указ об учреждении Государственной Думы. 20.02.1906 г. // Хрестоматия по конституционному праву Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1997. С. 716.

и деятельному участию в составлении законов, создавая для сего особое законосовещательное установление»².

Согласно Положению о выборах в Государственную Думу учреждались четыре избирательные курии: землевладельческая, городская, крестьянская и рабочая. В выборах не принимали участия женщины, военнослужащие, лица моложе двадцати пяти лет, часть рабочих, которые были заняты на предприятиях с числом работающих менее пятидесяти человек. Выборы не были прямыми. Депутатов избирали выборщики от избирателей. Выборы были сословными и неравными. Один голос землевладельца (помещика) приравнивался к трем голосам имущих горожан, к 15 голосам крестьян и к 45 голосам рабочих.

В Первую Государственную Думу избрали 524 депутата³. Более одной трети — 196 (по другим данным — 201) депутатов имели высшее юридическое образование, большинство правоведов получили его в Московском, Санкт-Петербургском и Киевском университетах, а также в училище правоведения имени принца Ольденбургского в Санкт-Петербурге⁴.

Из этого числа юристов около двух десятков лиц были известны всей России, они и составили костяк и цвет Государственной Думы. Первая Государ-

ственная Дума работала всего семьдесят два дня (с 27 апреля по 9 июля 1906 г.) и за этот краткий исторический период они не могли и, видимо, не должны были проявить себя как политически зрелые мужи, тем более в ограниченных законом полномочиях. Поэтому сегодня они для нас, в большей степени, — граждане России, а также мыслители, ученые, а не политические деятели.

В связи с этим мы обязаны их вспомнить с благодарностью, почтением и глубочайшим уважением, прежде всего за то, что они смогли преподать нам урок принципиальности, последовательности, порядочности и однозначности в своих взглядах, помыслах, убеждениях и безупречном поведении.

Председателя Государственной Думы и двух его товарищей (заместителей) Дума избирала из числа своих членов на год, по истечении этого срока эти же лица могли быть вновь избраны.

Почти единогласно (426 голосами против 10) первым председателем Первой Государственной Думы был избран выдающийся русский юрист, публицист и общественный деятель России, один из основателей кадетской партии (член ее ЦК с октября 1905 г.), профессор Московского университета, депутат Думы от Москвы Сергей Андреевич Муромцев.

² Высочайший Манифест императора Николая II от 06.08.1905 г. // Энциклопедия. История России. XX век. — М.: Аванта+, 1995. Т. 5. Ч. 3. С. 44.

³ Высшие органы государственной власти и управления России IX–XX вв. / Справочник под общей редакцией проф. А. С. Тургаева. — СПб., 2000. С. 125.

⁴ Училище правоведения им. принца Ольденбургского — высшее юридическое заведение для детей дворян — вело подготовку юристов с 1835 года по 1917 год. Обучение проходило в течение 6, позднее — 7 лет. Училище подготовило свыше двух тысяч юристов. В числе выпускников — И. С. Аксаков, В. О. Ковалевский, В. В. Стасов, А. Н. Серов, П. И. Чайковский, В. Д. Набоков, И. Л. Горемыкин и др.

С. А. Муромцев родился в 1850 г. в дворянской семье. В 1871 г. он окончил юридический факультет Московского университета, где с 1875 г. был доцентом, а с 1877 г. — профессором римского права. В 1884 г. «за политическую неблагонадежность» С. А. Муромцев был лишен кафедры. Сергей Андреевич Муромцев был видным адвокатом, вступил в присяжные поверенные Московской судебной палаты. В 1879–1892 гг. Муромцев был редактором журнала «Юридический вестник», в котором выступал с требованием конституционных реформ. Он был также участником составления проекта «Основного закона Российской империи» и ряда кадетских законопроектов о свободах⁵.

Муромцева, ученика Рудольфа Иеринга, знатока римской правовой науки, блестяще образованного, специалиста в области гражданского права, знала вся юридическая общественность России. Он прекрасно знал и общую теорию права. Изданная в Москве в 1885 г. книга «Что такое догма права?» может и сегодня являться учебным пособием по классической общей теории права для студентов и аспирантов, она и в настоящее время не потеряла своей значимости и ценности. В числе известных работ С. А. Муромцева по истории римского и гражданского права «О консерватизме римской юриспруденции» (М., 1875), «Очерки общей теории гражданского права» (М., 1878), «Гражданское право древнего Рима» (М., 1883).

С. А. Муромцев бережно относился к русскому языку. «Уродство слова, как уродство мысли, причиняло ему боль»⁶.

В Думе он пользовался огромным авторитетом и прежде всего за совершенное владение техникой ведения думских заседаний и обеспечение этически выверенных правил поведения депутатским корпусом. «Второй такой председатель едва ли когда-нибудь будет стоять во главе наших законодательных учреждений»⁷, — писал в те годы популярный журнал «Вестник Европы».

Товарищем секретаря Государственной Думы был избран профессор Казанского университета Габриэль (Гавриил) Феликсович Шершеневич, автор блестящего курса гражданского права и общего учения о праве и государстве, представляющих и в наше время не только учебную, познавательную, научную, но также практическую ценность.

Г. Ф. Шершеневич родился в 1863 г. в дворянской польской семье в Казани. Окончил курс в Казанском университете, в 1888 г. защитил магистерскую диссертацию, а в 1892 г. — докторскую («Авторское право на литературные произведения»), с 1895 г. состоял профессором по кафедре гражданского права. Г. Ф. Шершеневич — автор многочисленных научных трудов, посвященных как целым обзорам преподаваемых им наук, так и посвященных отдельным вопросам гражданского и торгового пра-

⁵ БСЭ. — М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1974. Т. 17. С. 367.

⁶ *Винавер М. М.* Муромцев — председатель Думы // Сергей Андреевич Муромцев. — СПб., 1910. С. 365.

⁷ Из общественной хроники // Вестник Европы. 1910. № 11. С. 411.

ва, а также оценке ученых и публицистических трудов других авторов⁸.

Вот что вспоминает о Шершеневиче депутат I Государственной Думы адвокат М. М. Винавер: «Начиная с 27 апреля 1906 г., мы провели с ним вместе семьдесят два дня в латах “гражданина”, на самом высоком “гражданском” посту. Он отдал себя на служение новому делу целиком, не отказываясь ни от какой работы, как бы она ни была незначительна и далека от обычного его круга мыслей. Он принял не совсем как будто по чину ему подходившую, должность товарища секретаря и с особой тождественностью оглашал в Думе поступающие заявления, с усердием подсчитывал, стоя у двери, голосующих, когда результат первого голосования оказывался сомнительным, охотно брал на себя скучнейшие доклады по проверке выборов и сделал таких докладов больше, чем кто-либо из нас взял на себя, и единственный, весьма тягостный, доклад об отмене выборов, как произведенных под давлением администрации.

Вся тонкая сеть стратегических соображений, столь необходимых в парламентской жизни, была совершенно чужда Шершеневичу. Воспламенившись какой-нибудь мыслью, он разом до конца проектировал ее наружу, не озираясь кругом, не чувствуя никаких дипломатических препятствий. А ког-

да затем дружески его корили, он краснел, улыбался своею очаровательной улыбкой и окончательно этим обезоруживал своих строгих судей»⁹.

Депутатом I Государственной Думы от Санкт-Петербурга был и основатель психологической теории права, декан юридического факультета Санкт-Петербургского университета, избранный на эту должность демократическим путем преподавателями и студентами факультета на альтернативной основе¹⁰, заведующий кафедрой энциклопедии права (сегодня — кафедра теории и истории государства и права) Леон (Лев) Иосифович Петражицкий.

Л. И. Петражицкий закончил юридический факультет Киевского университета, затем учился в Берлине. После эмиграции в 1918 г. из России руководил кафедрой социологии права юридического факультета Варшавского университета. Первые крупные научные труды Петражицкого посвящены проблемам гражданского права. В своей психологической теории права Л. И. Петражицкий исходил из идеалистических положений о том, что основу права и движущий источник его развития составляет психология человека. Важнейшей целью юридической науки он считал разработку политики права как совокупности мер, призванных направленно способствовать упрочению «право-

⁸ Биографические данные из Энциклопедического словаря. — СПб.: типография акц. общ. Брокгаузь-Ефронь, 1903. Том XXXIX А. С. 530 (замечание авторов).

⁹ Винавер М. М. Предисловие // Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. — СПб.: тип. Суворина, 1914. С. 9.

¹⁰ 27 августа 1905 года решением правительства в России была установлена университетская автономия. В соответствии с этим правовым актом профессора могли самостоятельно избирать ректора, студенты и преподаватели факультетов — своих деканов и заместителей деканов, а преподаватели кафедр — заведующих кафедр.

вого» в психике, а соответственно, и в поведении человека¹¹.

Член кадетского Центрального комитета, журналистка газеты «Русь» А. В. Тыркова на основании официальных стенографических отчетов Думы и своих наблюдений оставила нам воспоминания о том периоде времени. А. В. Тыркова писала о Л. И. Петражицком: «По складу ума, проницательного и уравновешенного, Петражицкий был противником крайностей. Они шли вразрез с его мышлением, по эlegantной своей четкости сходным с мышлением математика. То, что кабинетный ученый с таким требовательным умом согласился стать политиком, показывает, как широко захватило освободительное движение людей самого разнообразного склада»¹².

Л. И. Петражицкий был одним из первых в России, предложивших отменить смертную казнь, с его участием был разработан законопроект по этому вопросу. С трибуны Государственной Думы Л. И. Петражицкий 6 июня 1906 г. по поручению и просьбе русского женского взаимоблаготворительного общества выступал с вопросом о равноправии женщин. В частности, он говорил следующее: «На первом месте поставлено устранение неравенства в области гражданских законов. Мы имеем, главным образом, в виду наследственное право, где женщина поразительно обижена. Так, дочь при наследовании вместе с сыновьями после смерти отца или матери получает толь-

ко 1/4 недвижимого и 1/8 движимого имущества, а в боковых линиях женщины, при наличии мужчин, например, сестры при братьях и т. д., ничего не получают. Эти законы находятся в таком противоречии с современной правовой совестью, что порядочный человек не станет пользоваться ими, что порядочный сын не захочет получить в четырнадцать раз более, чем его сестра. А среди крестьянства, особенно в Восточной России, женщина полностью бесправна»¹³.

Депутат Думы от Тверской губернии, один из основателей и бессмертный член Центрального комитета партии конституционных демократов, активный участник земского движения, выпускник юридического факультета Петербургского университета Иван Ильич Петрункевич был одним из лучших ораторов Первой Государственной Думы.

И. И. Петрункевич с конца 1870-х гг. — участник земского движения в Черниговской, затем Тверской губерниях, за что неоднократно подвергался административной высылке. И. И. Петрункевич — организатор и председатель «Союза освобождения» (1904), один из основателей конституционно-демократической партии, председатель ее ЦК (1909–1915), редактор газеты «Речь». В 1904–1906 гг. участвовал в городских и земских съездах (примыкал к их левому крылу)¹⁴.

Депутат Государственной Думы князь В. А. Оболенский, сын Алексея

¹¹ БСЭ. — М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1975. Т. 19. С. 477–478.

¹² Ораторы России в Государственной Думе. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2004. Т. 1. С. 248.

¹³ Там же. С. 253.

¹⁴ БСЭ. Т. 19. С. 498.

Дмитриевича Оболенского¹⁵, так вспоминал о И. И. Петрункевиче: «Его речи были классическим образцом красноречия: очень содержательные, построенные из безукоризненно правильных фраз, без лишнего крикливого пафоса, но с подъемом настроения в определенных местах, с легким переходом от бичующего сарказма к неподдельному негодованию, но всегда корректные по отношению к противнику, без резких и грубых слов»¹⁶.

Как лидеру фракции партии конституционных демократов в Первой Государственной Думе (численность фракции в отдельные моменты доходила до 179 депутатов) И. И. Петрункевичу было предоставлено первое слово, сразу после выбора председателя Государственной Думы. Он, как вспоминает А. В. Тыркова, «на трибуну не поднялся, говорил с места и произнес слово “амнистия”, которое было у всех на устах»¹⁷.

Под руководством И. И. Петрункевича конституционные демократы продуманно и умело провели свою предвыборную кампанию, сумев обязательствами навести порядок в работе правительства, провести радикальную крестьянскую и рабочую реформы, предложить к рассмотрению в правительстве комплекс гражданских прав и политических свобод и в результате привлечь на свою сторону большинство демократически настроенных избирателей. Тактика кадетов принесла им

победу на выборах: они получили 161-е место в Думе или 1/3 от общего числа депутатов. Конституционные демократы (Партия Народной свободы) выступали за демократические права и свободы: совести и вероисповедания, слова, печати, публичных собраний, союзов и обществ, стачек, передвижения, за отмену паспортной системы, неприкосновенность личности и жилища. И. И. Петрункевич еще в ноябре 1905 гг. предложил избирать народных представителей путем всеобщих, равных и прямых выборов без различия вероисповедания, национальности и пола, распространить принципы организации местного самоуправления на всю территорию России.

В программе этой партии, разработанной с участием И. И. Петрункевича, Л. И. Петражицкого, М. М. Винавера, М. Я. Герценштейна, Ф. Ф. Кокоскина, С. А. Муромцева, В. Д. Набокова, П. И. Новгородцева, С. А. Котляревского, Ф. И. Родичева, И. И. Львова и других, были положения о необходимости распространения большего круга вопросов, которые должны быть закреплены за органами местного самоуправления, с этой целью местное самоуправление должно получить средства из государственного бюджета.

Кадеты предлагали не применять наказания, пока не будет признан вошедший в силу приговор суда, отменить право министра юстиции назначать и перемещать судей, упразднить суды с сословными представителями, от-

¹⁵ Оболенский А. Д. (1855–1930) — сенатор, в 1897–1902 гг. — товарищ министра внутренних дел, 1902–1905 гг. — товарищ министра финансов, в 1905–1906 гг. — обер-прокурор Святейшего Синода, действительный тайный советник, член Государственного Совета.

¹⁶ Оболенский В. А. Моя жизнь. Мои современники. — Paris, 1988. С. 360.

¹⁷ Тыркова А. В. То, чего больше не будет. На путях к свободе. — М., 1998. С. 408.

менить имущественный ценз при замещении должностей мирового судьи и присяжного заседателя, отменить смертную казнь. Подробная программа также касалась реформы просвещения, аграрного сектора, сферы налогообложения (предлагалась прогрессивная система налогообложения).

Депутатом Первой Государственной Думы от Харьковской губернии был выдающийся ученый и общественный деятель, лидер партии демократических реформ Максим Максимович Ковалевский.

М. М. Ковалевский — русский историк, юрист, социолог, этнограф, академик Петербургской Академии наук (1914). В 1872 г. окончил юридический факультет Харьковского университета, завершил образование в Берлине, Вене, Париже, Лондоне. В 1878–1887 гг. — профессор юридического факультета Московского университета, в 1905–1916 годах — профессор Петербургского университета. В 1906 г. Ковалевский основал конституционно-монархическую Партию демократических реформ¹⁸. По предложению Л. И. Петражицкого профессор М. М. Ковалевский с октября 1905 г. по май 1916 г., по сути, до своей кончины, читал курс всеобщей истории государства и права (зарубежной истории права и государства) на юридическом факультете Санкт-Петербургского университета.

По признанию правоведов, коллег-профессоров (П. И. Новгородцева, Г. Ф. Шершеневича, Л. И. Петражицкого, С. А. Муромцева, В. Д. Набокова, В. Д. Кузьмина-Караваева и др.) он был лучшим оратором Первой Государственной Думы.

Выдающийся юрист и общественный деятель России А. Ф. Кони¹⁹ говорил о М. М. Ковалевском так: «Высказывая на кафедре свои взгляды, он говорил сильно, с резкими жестами и обращениями преимущественно к той стороне, откуда он ожидал или слышал возражения и противоположное мнение. В интонациях его могучего голоса слышалась сдерживаемая сила. Но его слово никогда не было резким и не содержало в себе личных выпадов»²⁰.

Сам факт избрания его после роспуска Первой Государственной Думы членом Государственного совета говорит о том, что все, даже правые его противники и члены правительства, считались с его научным авторитетом, взглядами и убеждениями.

Депутат Первой Государственной Думы от Санкт-Петербурга, профессор кафедры уголовного права Училища правоведения Владимир Дмитриевич Набоков (отец писателя В. В. Набокова), один из создателей кадетской партии, товарищ председателя ЦК партии с января по май 1906 г., был одним из

¹⁸ БСЭ. — М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1973. Т 12. С. 357.

¹⁹ Анатолий Федорович Кони (1844–1927) — член Государственного Совета, почетный академик Петербургской академии наук (1900), выдающийся судебный оратор. В 1878 году суд под его председательством (решение присяжных судебных заседателей) вынес оправдательный приговор по делу Засулич Веры Ивановны (1849–1919), покушавшейся на жизнь петербургского градоначальника Ф. Ф. Трепова. После Октябрьской революции профессор Петроградского университета (1918–1922).

²⁰ Ораторы России в Государственной Думе... С. 149.

активнейших участников заседаний Государственной Думы (выступил 27 раз перед депутатами).

В 1890 г. В. Д. Набоков окончил юридический факультет Петербургского университета, служил в государственной канцелярии. В. Д. Набоков был редактором буржуазно-либеральных юридических зданий «Право» и «Вестник права», сотрудником журнала «Освобождение». За выступления на процессах в защиту обвиняемых царским судом в 1904 г. лишен придворного звания камергера. Участник земских съездов 1904–1905 гг. и «Союза за освобождения». Один из основателей конституционно-демократической партии, товарищ председателя ее ЦК, редактор-издатель ее органа «Вестник партии народной свободы» и газеты «Речь»²¹.

«По ясности мысли, по привычке к юридическому анализу, по умению излагать сложные вопросы с изящной точностью Набоков, получивший отличное образование, выросший в культурном окружении, был, конечно, несравненно сильнее многих. Некоторые его фразы запоминались и повторялись многократно»²².

Депутат В. Д. Набоков первым предложил создание ответственного перед Думой правительства. «Власть исполнительная, да подчинится власти законодательной!» — восклицал он с думской кафедры.

Депутатам Думы запомнилась также речь В. Д. Набокова, посвященная ответному Адресу Думы на тронную речь императора Николая II, которую царь произнес в день открытия работы Государственной Думы в Георгиевском зале Зимнего Дворца. По свидетельству сенатора С. А. Крыжановского, слышавшего речь В. Д. Набокова, она представляла собой «образец глубоко уважительного отношения думцев лично к государю-императору... содержит изысканные по содержанию и изящные по форме словосочетания, облеченные в исключительно сдержанную корректную форму, и может служить образцом и наглядным пособием для потомков»²³.

Павел Иванович Новгородцев, выдающийся правовед, крупный ученый в области теории права, философии права, истории государства и права России и всеобщей истории государства и права, профессор Московского университета, один из основателей партии Конституционных демократов, депутат Первой Государственной Думы от Екатеринославской губернии за короткий срок сессии Думы успел выступить только дважды, но его деятельность была замечена и высоко оценена его коллегами, соратниками по партии и учениками.

Известный русский философ, ученик П. И. Новгородцева, Иван Александрович Ильин (русский религиозный философ), вспоминая о Павле Ивановиче, писал: «Новгородцев всегда говорил о главном;

²¹ БСЭ. Т. 17. С. 187.

²² Тыркова А. В. Указ. соч. С. 403.

В годы гражданской войны А. В. Тыркова работала при штабе генерала А. И. Деникина, в частности, на освобожденных от большевиков территориях с ее участием создавались региональные кадетские отделения партии Конституционных демократов.

²³ Крыжановский С. А. Энциклопедия. История России. XX век. — М.: Аванта+, 1995. Т. 5. С. 60.

не о фактах, не о средствах отвлеченно, но о живом... он обладал исключительным чутьем к теме. Интуитивно улавливая, как бы подслушивая внутренним слухом, где и как бьется сердце предмета, он отыскивал то умопостигаемое место, в котором завязан главный узел проблем»²⁴.

Выпускник юридического факультета Петербургского университета, участник Балканской войны 1876–1878 гг., активный участник земского движения, член партии кадетов, «депутат I, II, III и IV Государственных Дум от Тверской губернии Федор Измайлович Родичев был таким человеком, которого любили враги и друзья»²⁵.

«Родичев был художник слова, оратор Божьей милостью. Он зажигал, захватывал, обладал даром переливать собственные гражданские чувства, глубокие, благородные, в сердца других, точно вино по стаканам разливал. Он никогда не играл на мелких, уж тем более злобных или низких чувствах толпы. В нем не было ни тени демагога. Ни тени дешевки. Он никогда не тешил, не опускался до толпы. Он переливал в нее собственный политический пафос. Его за это и любила толпа, что он отрывал ее от обыденщины, приподнимал. Всякий парламент мог бы гордиться таким сочленом, образованным, тонким, вдумчивым, горячим защитником права, свободы, человеческого достоинства, правдивым и честным в мыслях и поступках»²⁶.

Председателем земельной комиссии в Первой Думе был депутат от кадетской партии, профессор кафедры полит-

экономии и статистики Московского университета, выпускник экономического и юридического факультетов Новороссийского университета Михаил Яковлевич Герценштейн. М. Я. Герценштейн, будучи магистратом политической экономии, в 1892 г. разработал проект правильной организации кредита для органов земского и городского самоуправления, который был выпущен брошюрой.

В Думе ему приходилось выдерживать жесточайшую критику как справа, так и слева. Так, социалист А. В. Пешехонов с негодованием и возмущением называл Герценштейна «идеологом помещичьего хозяйства и отъявленным буржуем». Справа, со стороны дворян-монархистов, критика звучала еще более резко, ввиду того, что своими острыми выступлениями он вызывал особую враждебность с их стороны.

23 мая 1906 г., выступая перед депутатами Государственной Думы, критикуя деятельность товарища министра внутренних дел В. И. Гурко и главного управляющего землеустройством и земледелением И. В. Стишинского, М. Я. Герценштейн, в частности, сказал: «Неужели господам дворянам более нравится то стихийное, что уже с такой силой прорывается повсюду? Неужели планомерной и необходимой государственной реформе вы предпочитаете “иллюминации”, которые теперь вам устраивают в виде поджогов ваших скирд и усадеб? Не лучше ли разрешить наконец в государственном смысле этот большой и нескончаемый вопрос?»²⁷.

²⁴ Ораторы России в Государственной Думе... С. 239.

²⁵ Советский энциклопедический словарь. — М., 1987. С. 1133.

²⁶ Ораторы России в Государственной Думе... С. 286.

²⁷ Крыжановский С. А. Указ. соч. С. 137.

Писатель Владимир Короленко вспоминал об этом выступлении: «Да, это была правда! Но, во-первых, она была слишком горька, а, во-вторых, это говорил М. Я. Герценштейн, человек с типично еврейским лицом и насмешливой манерой. Трудно представить себе ту бурю гнева, которая разразилась при таких словах на правых скамьях. Слышался буквально какой-то рев. Над головами поднимались сжатые кулаки, прорывались ругательства, к оратору кидались с угрозами, между тем на левой стороне ему аплодировали. Особенно раздражило правых пущенное Герценштейном в употребление словечко “иллюминация”»²⁸.

Черносотенцы не простили Михаилу Яковлевичу его грозных выступлений в Думе, с ведома тайной охраны²⁹ негнбимый борец был убит из засады в финском поселке Териоки (сегодня пригород Санкт-Петербурга — Зеленогорск) 18 июля 1906 г., где он отдыхал на даче со своей семьей.

Депутатом Первой Государственной Думы от Москвы был видный общественный и политический деятель, выпускник юридического факультета Московского университета, один из основателей кадетской партии, Федор Федорович Кокошкин. Ф. Ф. Кокошкин обладал дефектом речи и не мог выговорить по крайней мере четырнадцать букв русского алфавита.

Князь В. А. Оболенский вспоминал: «Он не мог правильно произносить

почти ни одной согласной буквы: не только картавил на “р”, совсем не произносил “л”, но вместо “с” говорил “ш”, вместо “г” — “д”, вместо “к” — “т”. А все же он был одним из лучших ораторов. Его речи, лишённые цветов красноречия, но полные аргументов и ссылок на научные авторитеты и опыт практики, не только импонировали своей убедительностью, но увлекали особой красотой логических построений, искренностью тона и убежденностью самого автора»³⁰.

Еще на первом учредительном съезде Конституционно-демократической партии 12 октября 1905 г. Ф. Ф. Кокошкин говорил: «Что представляет собой наша партия? В нее вошли ученые, юристы, публицисты, земские деятели, наиболее сознательные элементы русской интеллигенции. Недаром ее называют иногда “профессорской партией”, но одна профессура государство надлежащим образом не обустроит. Нам нужно научиться влиять на поведение масс и прежде законодательно облегчить положение крестьянства России»³¹.

Судьба Ф. Ф. Кокошкина трагична. В 1917 г. его избрали в Учредительное Собрание России, 28 ноября 1917 г. его арестовали, а 6 января 1918 г. вместе с А. И. Шингаревым он был убит матросами и красногвардейцами в Мариинской больнице. Основанием ареста послужил декрет Совнаркома от 28 ноября 1917 г. об аресте руководителей кадетской партии и предании их суду революционного трибунала.

²⁸ Крыжановский С. А. Указ. соч. С. 138.

²⁹ Градоначальник Петербурга фон дер Лауниц знал о готовящемся покушении и, более того, вы платил за это убийство боевикам две тысячи рублей.

³⁰ Ораторы России в Государственной Думе... С. 173.

³¹ Крыжановский С. А. Указ. соч. С. 99.

В Первой Государственной Думе наиболее острым вопросом являлся земельный вопрос. Крестьяне с большой надеждой смотрели на депутатов, ожидая от них помещичьей земли. В связи с этим в апреле, до созыва Думы, в стране произошло лишь 47 крестьянских выступлений, а в июне их было уже 739.

В связи с этим правительство оказалось перед выбором: или идти на уступки, или распускать Думу. Казалось, что немедленно после роспуска Думы вспыхнут новые забастовки, восстания — вернется 1905 год. По предложению В. Д. Набокова, Ф. И. Родичева, И. И. Петрункевича начались переговоры Думы с правительством (И. Л. Горемыкиным, П. А. Столыпиным, Д. Треповым) о возможности создания кадетского правительства. Однако в конце концов эти переговоры закончились ничем: соглашения достичь не удалось.

В конце июня отношения между Думой и правительством обострились до предела. Желая умерить крестьянские волнения, 20 июня правительство заявило, что никакого нарушения прав землевладельцев не потерпит и при необходимости применит силу. В ответ на это 6 июля Дума распространила информацию за подписью председателя Думы С. А. Муромцева и секретаря Д. И. Шаховского о том, что Дума обязательно добьется передачи части земель крестьянам. Однако по закону Дума не имела права непосредственно обращаться к народу.

После этого события власти решили распустить Государственную Думу. 9 июля И. Л. Горемыкин и П. А. Столы-

пин получили пакет от императора, в котором лежало два высочайших указа: о роспуске Думы и назначении нового главы правительства П. А. Столыпина. «Иван Логвинович с облегчением вздохнул и сказал своему преемнику, передавая ему бумагу: “Поздравляю, Петр Аркадьевич! Теперь Ваше дело”»³².

Так закончилась деятельность Первой Государственной Думы.

Конечно, депутаты не могли так просто, безропотно и безоговорочно подчиниться указу о роспуске Думы. Они полагали, что Указ императора противоречит «Основным законам» империи, поскольку в нем ничего не было сказано о назначении новых выборов.

В связи с этим более 200 депутатов распушенной Думы отправились в город Выборг. И здесь на следующий день после роспуска Думы 10 июля они приняли «Выборгское воззвание» к народу от народных представителей. Кадеты и прежде всего С. А. Муромцев, Л. И. Петражицкий, П. И. Новгородцев, В. Д. Набоков, Ф. И. Родичев и др. выступали против призыва к всеобщей политической забастовке. Поэтому по предложению И. И. Петрункевича они избрали форму протеста, часто употребляемую в Западной Европе, — пассивное сопротивление.

«Теперь, когда правительство распустило Государственную Думу, — говорилось в их воззвании, — вы вправе не давать ему ни солдат, ни денег.. Будьте тверды в своем отказе, стойте за свое право, как один человек»³³.

Этот протест имел символическое значение, так как набор в армию наме-

³² Крыжановский С. А. Указ. соч. С. 61.

³³ Там же. С. 63.

чался только в ноябре 1906 г., а прямые льготы не играли в бюджете большой роли.

Николай II смеялся над Выборгским воззванием: «Это активное или пассивное воздействие, какая чепуха! Откровенно говоря, я от них ждал больше ума»³⁴.

Выборгское воззвание не привело общество в движение. 169 депутатов, подписавших воззвание, в 1907 г. были осуждены за призывы к неповиновению. Их приговорили к трем месяцам тюремного заключения и лишили права вновь избираться в Думу.

Некоторых лишили дворянства и наряду с правом баллотироваться кандидатом в Государственную Думу они были лишены прав участвовать в избрании депутатов.

Часть депутатов, участвовавших в Выборгском собрании, не подписали воззвание. Среди них были Ф. И. Родичев, М. М. Ковалевский, В. Д. Кузьмин-Караваев, М. Я. Герценштейн, М. А. Стахович, И. Н. Львов и др., что многим из них в дальнейшем позволило или избираться в Государственную Думу следующих созывов (Ф. И. Родичев, И. Н. Львов, В. Д. Кузьмин-Караваев и др.), или занять государственные должности (М. М. Ковалевский, М. А. Стахович и др.).

Откликом на роспуск Первой Государственной Думы стали восстания в армии и на флоте. 17 июля стихийно взбунтовались моряки крепости Свеаборг (Финляндия). Спустя два дня восстал Кронштадт, и над крепостью было поднято красное знамя со словами «Земля и воля».

Восстания были подавлены в один день — 20 июля. В Свеаборге казнили

семерых руководителей бунта, в Кронштадте — 36 человек. Более полутора тысяч матросов и солдат приговорили к тюремному заключению.

В условиях неограниченной самодержавной власти монарха (его власть ограничивалась лишь двумя условиями: он был обязан неукоснительно соблюдать закон о престолонаследии и исповедовать православную веру) депутаты Первой Государственной Думы ни теоретически, ни практически ничего изменить не могли. Даже с участием лучших умов России, представленных в Думе, в том числе и мощной юридической составляющей.

Идеи юристов Первой Государственной Думы не были поддержаны массами. Депутаты Думы последующих созывов (II–IV), так много сделавшие для крушения монархии, выдвинувшие против существующей власти столько обвинений и обличений, оказались неспособными эту власть осуществлять, когда она упала им прямо в руки. Обнаружилась принципиальная разница между политическим клубом, каким по существу и была Государственная Дума, и ответственным за судьбы государства представительным органом власти.

Юристы Первой Государственной Думы, к сожалению, не смогли предложить верную концепцию выхода России из политического кризиса. Ни Дума, ни Временное Правительство так и не смогли стать тем «ответственным министерством, ответственным Правительством», которого Государственная Дума требовала от царя все годы своей работы.

³⁴ Крыжановский С. А. Указ. соч. С. 64.

«Русский транзит» начала XX века: к истории измененного маршрута

Кирьянов И. К.

Многие исследователи анализируют современный политический процесс в России, применяя теорию демократического транзита. С не меньшим основанием подобный подход может быть обращен и к объяснению событий начала XX в.

Под демократическим транзитом понимается совокупность социальных и институциональных изменений, связанных с переходом от авторитарных или тоталитарных режимов к демократическому. Сценарий завершенной трансформации предполагает фазы либерализации и демократизации, при этом последняя фаза, в свою очередь, включает две стадии:

- *либерализация недемократического режима.* Нарастающая неэффективность режима на определенном этапе приводит к расколу правящей элиты в отношении путей преодоления кризиса. В ее составе появляется лидер-реформатор, выступающий за смягчение проводимой политики с целью расширения социальной базы поддержки режима без изменения его структуры;
- *установление демократического правления.* В результате пакта недемократического режима с оппозицией (ситуация контролируемого распада) или же силовой ликвидации этого режима оппозицией (ситуация неконтролируемого распада) проводятся преобра-

Игорь Константинович Кирьянов — кандидат исторических наук, декан историко-политологического факультета Пермского государственного университета

зования, в результате которых вводятся демократические институты и процедуры;

- консолидация демократического режима, предполагающая укоренение демократических институтов и процедур, а также демократическую ресоциализацию.

По мнению американского политолога А. Степана, либерализация относится к взаимоотношениям государства и гражданского общества, а демократизация — к взаимоотношениям между государством и политическим обществом¹.

Следует учитывать, что демократический транзит может привести не к демократии, а к переходу от одного типа недемократии — к другому. Именно такой пример продемонстрировала в начале XX в. Россия, в которой начавшийся переход от авторитаризма к демократии завершился установлением тоталитарного режима. Если говорить в целом о первом опыте демократического транзита в России, то событиями его обрамляющими являются назначение 26 августа 1904 г. министром внутренних дел Д. П. Святополка-Мирского, с одной стороны, и разгон большевиками Учредительного собрания 6 января 1918 г., с другой. Можно предложить следующую периодизацию демократического транзита в России начала XX в.: фаза либерализации — август 1904 г. — сентябрь 1905 г.; фаза прерванной демократизации — октябрь 1905 г. — январь 1918 г.

Анализируя реалии начала XX в. в категориях демократического транзита, следует помнить, что сегодняшние нормативные представления о демократии и демократические практики того времени не вполне идентичны. Как справедливо заметил А. М. Салмин, демократия, превратившаяся к началу XX века в политическую реальность, только к концу века стала «универсальной... парадигмой политического устройства, вольно или невольно подразумеваемой точкой отсчета политических систем»².

Исследования конкретных случаев демократического транзита порождают дискуссии относительно причин, приведших к началу либерализации — политики, направленной на расширение социальной базы режима без изменения его структуры. А. Пшеворский по этому поводу отмечает, что «даже в тех случаях, когда раскол авторитарного режима становился очевидным еще до всякого массового движения, остается неясным, почему режим дал трещину именно в данный момент... И, наоборот, в тех случаях, когда массовое движение предшествовало расколу режима, остается неясным, почему режим решил не подавлять его силовыми методами»³.

Причины, которые привели, в конечном счете, к началу либерализации режима в 1904 г., могут быть ранжированы следующим образом. Во-первых, усложнение России как объекта управ-

¹ Democratizing Brasil: Problems of Transition and Consolidation / Ed. by A. Stepan. — New York-Oxford, 1989. P. IX.

² Салмин А. Современная демократия: очерки становления. — М., 1997. С. 10.

³ Пшеворский А. Демократия и рынок: Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. — М., 1999. С. 96.

ления (чему в немалой степени способствовала политика «насаждения промышленности», проводившаяся со второй половины 1890-х гг.) требовало реформирования самой системы управления. Начиная с М. М. Сперанского, идея привлечения в той или иной форме выборных представителей от населения к законотворческой деятельности неоднократно обсуждалась в среде высшей бюрократии на протяжении XIX в. Довольно подробно об осознании этого «высшим правительством» рассуждал на допросах Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства и в своих «Воспоминаниях» бывший государственный секретарь С. Е. Крыжановский, одна из ключевых фигур российской политики начала XX в. По его мнению, идея разделить «бремя ответственности за заведывание делами государственными с представителями населения... носилась в воздухе издревле, с 60-х годов не угасала» и к началу XX в. стала «расхожей» среди столичной бюрократии⁴.

Во-вторых, неудачный ход русско-японской войны усилил пессимизм не только общественности, но и самой бюрократии в отношении возможности режима отвечать на вызовы времени, именно тогда «надломилась вера в старое петербургское “как прикажете”»⁵. Хозяйка влиятельного светского салона А. В. Богданович в своем дневнике 11 мая 1905 г. записала: «Интересное настроение теперь господствует в

бюрократии. [Н. Н.] Жеденев, чиновник переселенческого отдела, пришел к [А. Д.] Арбузову, который исправляет должность директора Департамента общих дел, просить другого назначения. Арбузов спросил его, какое у него направление? Жеденев отвечал, что находит, что необходима крепкая власть для водворения порядка. Арбузов на это сказал: “23 года проявлялась эта крепкая власть, и вот что из нее вышло — беспорядок, который теперь мы переживаем. Нет, таких, как вы, нам не надо”⁶. Тогдашний директор Департамента полиции А. А. Лопухин впоследствии отметил, что “признание негодности данного политического строя проникло в бюрократическую среду и быстро претворилось там в сознание близости его конца, чем последний и был ускорен”⁷.

В-третьих, подъем и возросшая организованность оппозиционного движения, как либерального, так и революционного. Для определенной части высшей бюрократии, разочаровавшейся в традиционной силовой политике и пришедшей к пониманию необходимости перемен в управлении страной, возросшая организованность именно либерального движения указала на те общественные круги, с которыми можно было «сговориться» на почве проведения умеренных преобразований и тем самым расширить социальную базу поддержки режима. О возможности в тот период формулы «сначала сговор с ли-

⁴ См.: Падение царского режима. — М.—Л., 1926. Т. 5. С. 378, 380.

⁵ Тхоржевский И. И. Указ. соч. С. 118.

⁶ Богданович А. В. Указ. соч. С. 347.

⁷ Лопухин А. А. Орывки из воспоминаний (по поводу «Воспоминаний» гр. С. Ю. Витте). — М.—Пг., 1923. С. 45.

беральной оппозицией, а потом соответствующие этому сговору реформы» писал в своих воспоминаниях В. И. Гурко⁸. Земцы уже не вызывали в среде высшей бюрократии тотального отторжения. В числе прочего и потому, что все больше сановников сами имели за плечами опыт работы в губернских и уездных органах местного самоуправления. В этой связи можно указать на Д. П. Святополка-Мирского, состоявшего на момент своего назначения министром внутренних дел земским гласным и честно заявившего императору, что он «земский человек». Вряд ли выглядит случайным то, что общение с земскими деятелями накануне их ноябрьского съезда 1904 г. побудило Мирского подготовить всеподданнейший доклад о необходимости проведения реформ в России и то, что основные идеи резолюции умеренного меньшинства на земском съезде и доклада совпали. Подъем революционного движения, в свою очередь, усиливал стремление сговориться с «благоразумной» частью общества, а участвовавшие террористические акты эсеров порождали едва ли не животный страх. Тот же Мирский за завтраком, после получения в январе 1905 г. отставки, «пил за то, что благополучно, живым уходит из министров»⁹. По мнению А. А. Лопухина, 18 февраля 1905 г. Николай II согласился на создание законосовещательного народного представительства не из-за страха перед революцией, а в связи с убийством великого князя Сергея Александровича.

Событием, приведшим в действие выделенный комплекс причин и побудившим пойти на изменение проводившейся до того политики, стало убийство 15 июля 1904 г. эсером Е. С. Саоновым министра внутренних дел В. К. Плеве. Смерть настигла высшего сановника, с которым Николай II связывал надежды «не только на твердость, а и крутость» во внутреннем курсе, которого при дворе называли «последним нашим козырем» и «нашей палочкой-выручалочкой». Трагическая кончина Плеве символизировала завершение эпохи «бескомпромиссного консерватизма», что вселяло оптимизм в определенные круги петербургской бюрократии¹⁰.

26 августа 1904 г. состоялось знаковое назначение министром внутренних дел Д. П. Святополка-Мирского. За Мирским тянулся шлейф «либерала», что было связано с его совсем еще недавним уходом из товарищей министра этого ведомства «по не согласию с политикой Сипягина». Сразу после этого назначения были уволены ближайшие сотрудники Плеве — А. С. Стишинский и Н. А. Зиновьев, а также командир корпуса жандармов генерал Валь и директор департамента общих дел Б. В. Штюрмер. Эти увольнения произвели впечатление на общество, обещая перемены. Во вступительной речи перед чиновниками министерства внутренних дел Мирский сформулировал центральную идею нового курса, заявив о необходимости «доверчивого

⁸ Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. — М., 2000. С. 370.

⁹ Богданович А. В. Указ. соч. С. 339–340.

¹⁰ См.: Ascher A. The Revolution of 1905: Russia in Disarray. — Stanford, 1988. P. 54–55.

отношения» к общественным и сословным организациям, в целом, к населению России¹¹.

«Правительственная весна» началась с частичной амнистии, сокращения применения административных репрессий и ослабления давления на прессу. По свидетельству В. И. Гурко, «множеству лиц, сосланных либо высланных из определенных местностей, было предоставлено право свободного избрания места жительства». Так, с известного земского деятеля И. И. Петрункевича был снят запрет на посещение им столицы, другой видный землец — князь П. Д. Долгоруков — смог вернуться к активной общественной деятельности. На «трудности службы» в период «министерской весны» указывал в своих воспоминаниях А. Спиридович, занимавший в то время должность начальника киевского охранного отделения. По его словам, «прокурорское око смотрело зорко, и мы очень считались с ним. Арест каждого лица, даже по охране, должен был быть обоснован серьезно. И если арест какого-либо рабочего не обращал внимания прокурора, то арест интеллигентного человека и, в частности, студента всегда влек за собою справку прокуратуры по телефону: за что и почему». Согласно же закону, аресты «по охране» могли проводиться без всякого дознания¹². Что касается отношения министерства внутренних

дел к прессе, то сам Николай II упрекал Мирского, что тот «распустил печать»¹³. В газетах либерального направления отменялись титулы: вместо «Его Величество», «Его Высокопревосходительство» вводились упрощенные термины «государь», «министр», а информация в газетах все более приобретала политический характер.

Либерально настроенная общественность быстро отреагировала на смягчение политики, в ее среде все чаще стали поговаривать о конституции. В светских салонах модными стали слова, начинавшиеся с «кон»: коньяк, контора, консул и т. п., при произнесении этих слов было принято чуть приостанавливаться на первом слоге¹⁴.

4 ноября Мирский поручил С. Е. Крыжановскому, тогда помощнику начальника Главного управления по делам местного хозяйства, составить верно подданнейшую записку о преобразованиях, назревших в общем строе государственного управления. Министр в самом общем виде сформулировал основную идею будущего документа — «невозможность двигаться дальше по старому пути и необходимость привлечь общество к участию в делах законодательства». По воспоминаниям Крыжановского, указания Мирского были «весьма неопределенны: ни в чем не затрагивать основ самодержавного строя, не намечать никаких новых

¹¹ См.: «Повеяло весной»: Речи г. министра внутренних дел князя П. Д. Святополка-Мирского и толки о них в прессе. — М., 1905. С. 27.

¹² Спиридович А. Записки жандарма. — М., 1991. С. 164, 165.

¹³ Святополк-Мирская Е. А. Дневник княгини Е. А. Святополк-Мирской за 1904-1905 гг. // Историч. зап. Т. 77. — М.: Изд-во «Наука», 1965. С. 258.

¹⁴ См.: Львов Л. (Клячко) За кулисами старого режима (воспоминания журналиста). — Л., 1926. Т. 1. С. 66.

учреждений, не касаться земских начальников, а с тем вместе облегчить общественную самодеятельность и наметить ряд льгот, могущих быть благоприятно принятыми общественным мнением и не угрожающих прочности ни государственного строя, ни порядка управления»¹⁵.

Почувствовав себя «едва ли не вторым Сперанским», С. Е. Крыжановский с воодушевлением принялся за исполнение поручения, сыгравшего важную роль и в его личной судьбе. Работа над подготовкой «Всеподданнейшего доклада о необходимости реформ государственных и земских учреждений и законодательства» была завершена к 24 ноября. В докладе особо подчеркивалось, что «общественное развитие страны переросло административные формы и приемы, доселе применявшиеся, и общество не подчиняется более в достаточной мере их воздействию», и «правительству надлежит, отказавшись от мысли переломить общественное движение мерами полицейскими, твердо взять его в свои руки»¹⁶. Сформулированная в первоначальном варианте идея о «постепенно назревавшем в обществе тяготении к перестройке государственности по западным нормам» не вызвала одобрения Мирского и в окончательный вариант не вошла.

По итогам обсуждения этого доклада с министрами 12 декабря Николай II подписал указ «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», в котором в качестве первоочередной меры указывалась не-

обходимость привести «законы о крестьянах к объединению с общим законодательством Империи, облегчив задачу прочного обеспечения пользования лицами этого сословия признанным за ними Царем-Освободителем положением “полноправных свободных сельских обывателей”». В числе «дальнейших народных потребностей» признавалось неотложным: «принять действенные меры к охранению полной силы закона»; «предоставить земским и городским учреждениям возможно широкое участие в заведывании различными сторонами местного благоустройства, даровав им для сего необходимую в законных пределах, самостоятельность»; «ввести должное единство в устройство судебной в Империи части и обеспечить судебным установлением всех степеней необходимую самостоятельность»; «озаботиться введением государственного страхования» рабочих; «пересмотреть изданные во времена беспримерного проявления преступной деятельности врагов общественного порядка исключительные законоположения... озаботиться при этом... возможным ограничением пределов местностей, на которые они распространяются»; «подвергнуть пересмотру узаконения о правах раскольников, а равно лиц, принадлежащих к инославным и иноверным исповеданиям, и независимо от сего принять ныне же в административном порядке соответствующие меры к устранению в религиозном быте их всякого, прямо в законе не установленного, стеснения»; «произвести пересмотр действующих постановлений, ограничиваю-

¹⁵ Крыжановский С. Е. Указ. соч. С. 119.

¹⁶ ГАРФ. Ф. 601. Оп. 1. д. 872. Л. 7–8.

щих право инородцев и уроженцев отдельных местностей Империи»; «устранить из ныне действующих о печати постановлений излишние стеснения и поставить печатное слово в точно определенные законом пределы»¹⁷. В текст указа вследствие противодействия великого князя Сергея Александровича и С. Ю. Витте так и не вошел пункт о «призыве выборных от губернских земств и крупных городов в состав Государственного Совета».

В реализации положений указа, которая пришлось уже на начальный период революции, с точки зрения либерализации и проявлений новизны в технологии принятия решений обращают на себя внимание следующие обстоятельства.

Во-первых, С. Ю. Витте, стремясь перехватить инициативу и обеспечить для себя руководящую роль в предполагавшихся преобразованиях, сумел включить в текст документа указание на особое место в этом процессе возглавлявшегося им Комитета министров, получив право на всеподданнейшие доклады императору, ранее не принадлежавшее председателю Комитета. Характер работы Комитета министров в период, следовавший за указом, а также существо рассматривавшихся на его заседаниях вопросов, представляли собой попытку Витте превратить данный орган в подобие объединенного правительства.

Во-вторых, по инициативе Витте Комитет министров свою деятельность по проведению в жизнь положений указа начал с обсуждения самых выигранных в общественном мнении сюжетов — о законности, страховании

рабочих, печати и преобразовании земских и городских учреждений.

В-третьих, создавалась целая серия Особых совещаний, в компетенцию каждого из которых входило рассмотрение комплекса мероприятий, вытекавших из отдельных пунктов указа (о законности, печати, новом земском положении, новом городском положении, веротерпимости). Во главе ряда совещаний были поставлены члены Государственного Совета, известные своим «либерализмом». Особенность деятельности ряда совещаний заключалась в том, что подготовленные проекты они могли вносить сразу же на рассмотрение Государственного Совета, минуя длительную процедуру согласований с различными ведомствами.

В-четвертых, в состав некоторых совещаний наряду с чиновниками включались и представители общественности. Практически все Особые совещания получили право приглашать на свои заседания «сведущих лиц, от которых можно ожидать полезных сведений и объяснений». Примечательно, что двумя годами спустя право комиссий Государственной Думы на подобную процедуру будет оспариваться правительством.

В-пятых, не дожидаясь результатов работы Особых совещаний, Николай II по представлению Комитета министров отменил в течение первой половины 1905 г. некоторые нормы, ограничивавшие те или иные права различных групп населения. В частности, была проведена амнистия части осужденных за религиозные преступления. 17 апреля, накануне православной Пасхи, импе-

¹⁷ См.: Законодательные акты переходного времени (1904–1908). — СПб., 1909. С. 3–6.

ратор подписал указ «Об укреплении начал веротерпимости», направленный на либерализацию отношения государства к представителям различных вероисповеданий. Прежде всего этот акт затрагивал проблему правового статуса старообрядцев.

Шагом в направлении гласности и публичности в принятии политических решений явилось решение о публикации журналов Комитета министров в открытой печати.

Наиболее важной составляющей фазы либерализации стал первый этап реформы государственного строя Российской империи (18 февраля¹⁸ – 6 августа 1905 г.¹⁹). Стремление найти компромисс с умеренной оппозицией подчеркивалось официально провозглашавшимися мотивами преобразований: совместная работа «правительства и зрелых сил общественных, для осуществления предначертаний наших, ко благу народа направляемых» (18 февраля) и согласование «выборных общественных учреждений с правительственными властями и искоренение разлада между ними, столь пагубно отражающегося на правильном течении государственной жизни» (6 августа).

Объективно, возможности либерализации в России были весьма ограничены: с одной стороны, не появилось лидера-реформатора среди правящей

элиты (время С. Ю. Витте и П. А. Столыпина придет несколько позже), с другой — не сложились сколько-нибудь развитые структуры гражданского общества. Отсутствие того и другого заменила собой революция, которая одновременно и диктовала стихийный сценарий либерализации, и демонстрировала недостаточность либерализации как таковой для нормализации политической жизни в стране. В условиях подъема революционного движения любые реформы оценивались оппозицией уже не как проявление силы режима, способного к обновлению, а как отражение его слабости, уступчивости, что порождало стремление усилить давление и добиться более существенных изменений. На это обратил внимание во всеподданнейшей записке 9 октября 1905 г. С. Ю. Витте: «За время с 18 февраля события, с одной стороны, и вихрь революционной мысли, с другой, унесли общественные идеалы гораздо дальше. Закрывать глаза на это нельзя...»²⁰.

Если самодержавию и удалось укротить революционную стихию, то благодаря не только и не столько грубой силе, сколько тому, что революции снизу была противопоставлена революция сверху как совокупность кардинальных социальных и политических реформ. Именно на таком образе дей-

¹⁸ Подписание Николаем II рескрипта на имя министра внутренних дел А. Г. Булыгина, в котором говорилось о желании императора привлечь «достойнейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений».

¹⁹ Законодательное оформление идеи народного представительства в Манифесте «Об учреждении Государственной Думы», «Учреждении Государственной Думы», «Положении о выборах в Государственную Думу».

²⁰ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. 1905 г. Д. 36. Л. 26 (об).

ствий власти настаивал Витте в своей записке: «Правительство, которое не направляет события, а само событиями направляется, ведет государство к гибели. Также не стоит на высоте положения то правительство, которое, не имея широко поставленной цели, пассивно идет за господствующим общественным течением, ему подчиняясь и делая одну уступку за другой. Руководство требует прежде всего ясно поставленной цели. Цели идейной, высшей, всеми признаваемой...». Витте призвал императора «смело и открыто встать во главе освободительного движения», подобно тому, как это сделал в конце 50-х гг. XIX в. Александр II. Исходными положениями новой политики, по его мнению, были «исключительная опасность минуты, невозможность сохранения переживших себя традиций и отсутствие иного способа спасти бытие государства».

В кризисной ситуации Витте выступил едва ли не в роли идеолога демократизации. 13 октября он представил императору всеподданнейший доклад, в котором идея демократизации была выражена достаточно четко: «Россия переросла форму существующего строя. Она стремится к строю правовому на основе гражданской свободы»²¹. Витте настоял на том, чтобы текст доклада был опубликован одновременно с обнародованием Манифеста 17 октября. Проект манифеста вызвал критику не только со стороны традиционалистски настроенной части высшего сановничества. Среди весьма

близких к Николаю II лиц оказались и те, кто признавал его положения явно недостаточными. Так, главноуправляющий Канцелярией по принятию прошений на высочайшее имя барон А. А. Будберг убеждал 14 октября императора сделать такой шаг, который мог «удивить и тем самым удовлетворить как можно больше людей». На следующий день барон зачитал Николаю II собственный проект манифеста, предполагавший введение в России парламентской монархии²².

К наиболее значимым шагам начавшейся демократизации можно отнести второй этап реформы государственного строя — от Манифеста 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» до утверждения императором 23 апреля 1906 г. Основных государственных законов Российской империи, в рамках которого были проведены принципиальные институциональные изменения и заложены правовые основы новой модели политической системы; проведение первой в России широкой политической амнистии, объявленной 21 октября; попытки Витте образовать коалиционный состав Совета министров, куда наряду с бюрократами должны были войти и представители умеренной оппозиции (переговоры велись с 19 по 27 октября и включали встречи Витте даже с лидерами кадетской партии, а также аудиенции Д. Н. Шипова и А. И. Гучкова у императора); предоставление Манифестом 22 октября всеобщего избирательного права населению Великого

²¹ Законодательные акты переходного времени (1904–1908 гг.). — СПб., 1909. С. 152.

²² См.: *Островский А. В., Сафонов М. М.* 15–17 октября 1905 г. в царской резиденции (из записок А. А. Будберга) // *Английская набережная*, 4: Ежегодник. — СПб., 1997. С. 395, 408.

княжества Финляндского при выборах депутатов финского сейма (впервые в Европе женщины участвовали в выборах наравне с мужчинами в марте 1907 г. на территории, входившей в состав Российской империи); практический отказ властей от использования административного ресурса в ходе первых выборов в Государственную Думу; переговоры Д. Ф. Трепова и А. П. Извольского в мае-июне 1906 г. с общественными деятелями о возможности создания коалиционного с кадетами правительства во главе с С. А. Муромцевым; приглашение П. А. Столыпина войти в состав правительства лидерам октябристов (12–20 июля 1906 г.).

Особое место в ряду перечисленного занимает новая редакция Основных государственных законов. С формально-правовой точки зрения основные государственные законы 1906 г. относились к типу жестких писанных конституций. Они выделялись в корпусе российских законов особой юридической силой, служа базой для текущего законодательства. Для их пересмотра устанавливался особый законодательный путь (почин в этой области принадлежал исключительно императору), в текст Основных законов нельзя было вносить изменений посредством указов императора, изданных в порядке верховного управления. Основные законы закрепляли государственное устройство Российской империи (ст. 1–2); государственный язык (ст. 3); существование верховной власти (ст. 4–25); порядок законодательства (ст. 84–97); принципы организации и деятельности высших и центральных государственных учреж-

дений (ст. 98–124); права и обязанности подданных российского императора (ст. 69–83) и пр.

Конституционализм (пусть и непоследовательный) Основных законов проявился в ограничении законодательных прерогатив монарха и наделении последними представительных учреждений: «Никакой закон не может последовать без одобрения Государственного Совета и Государственной Думы и воспринять силу без утверждения Государя Императора». При этом отказ от неограниченности монаршей власти представлялся актом добровольного самоограничения именно неограниченного в своем праве самодержца.

Октроированность Основных законов нашла выражение как в способе их принятия (за несколько дней до открытия заседаний Государственной Думы первого созыва и реформированного Государственного Совета по воле пока еще неограниченного монарха, являвшего собой в данных условиях конститутивную или учредительную власть), так и в самом их тексте (например, указание на то, что почин по пересмотру Основных законов принадлежит исключительно императору). Аналогом и, надо полагать, источником появления подобной правовой нормы в России была статья 73 японской конституции 1889 г. Кстати, Ито Хиробуми, главное действующее лицо в процессе разработки данного документа, рассматривал конституцию не как уступку микадо, а как подарок последнего своему народу²³.

Интерпретация совокупности законодательных актов, принятых импе-

²³ См.: *Норман Г.* Становление капиталистической Японии. — М., 1952. С. 210.

ратором в 1905 г., самих Основных законов именно как *дара* всемогущего монарха стимулировала у российских правых, подобно французским роялистам времен Людовик XVIII, развитие идеи о праве императора на обратное действие. Обоснованием этому служили представления о том, что самодержавный царь остался, несмотря ни на что, единственным источником власти²⁴. Правые оставались и наиболее последовательными противниками трактовки Основных законов как конституционного акта. Они полагали, что в результате принятия последних изменился не характер российской государственности, не форма правления, а лишь в некоторой степени способ связи государя и подданных через представительное учреждение, т. е. иначе стал осуществляться принцип самодержавия²⁵.

Возможность риторических упражнений типа «Основные государственные законы — не конституция» обеспечивалась и отсутствием в законодательных актах 1905–1906 гг. даже формального употребления термина *конституция*. Николай II остался верен традиции, заложенной еще во времена возникновения конституционного вопроса в России при Александре I, избегать официального употребления этого термина в русской транскрипции («La charte constitutionnelle de l'Empire de Russie» после «перевода» оказалось «Государственной уставной грамотой Российской империи»). Симптоматично, что табуи-

рованность термина *конституция* утратила силу для той части высшей бюрократии, которая приложила руку к «обновлению государственного строя», — начиная с С. Ю. Витте, едва ли не первым заявившим о необходимости даровать России конституцию²⁶.

Октроированность Основных законов с неизбежностью придавала им характер *консервативной* конституции. Показательно, что на подобном определении сошлись такие политические противоположности, как С. Ю. Витте и В. И. Ленин. Содержательно консервативность Основных законов 1906 г. была обусловлена, с одной стороны, ориентацией на зарубежные образцы, из которых были заимствованы «полезные консервативные начала» (С. Ю. Витте), с другой — отечественной правовой традицией, базировавшейся на монархическом принципе. При этом нормы зарубежного конституционного права выполняли роль своеобразного черновика, смысл редактирования которого сводился к адаптации «иноземной» теории к российской действительности.

Вопрос о соотношении полномочий императора и народного представительства был центральным не только для разработчиков Основных законов, таковым он является и при определении типа политической системы, возникшей в результате проведенной реформы государственного строя. На страницах газеты «Россия», в значительной степени отражавшей официальную точку зрения,

²⁴ Многочисленные телеграммы от провинциальных организаций правых об этом см.: Требования Думы и голос русских людей. — СПб., 1906.

²⁵ Подробнее см.: Лукьянов М. Н. Российский консерватизм и реформа, 1907–1914. — Пермь, 2001. С. 33–35.

²⁶ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. 1905 г. Д. 36. Л. 30.

сочетание самодержавия и народного представительства противопоставлялось западноевропейскому парламентаризму как *русское* слово в теории государственного права²⁷. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в Основных законах положения о Государственной Думе и Государственном Совете были сформулированы таким образом, чтобы ничто не давало оснований рассматривать их составными частями одного представительного учреждения. В тексте документа удалось избежать употребления крайне неприятного для самодержавия заграничного слова *парламент*. Показательно в этом отношении заявление министра финансов В. Н. Коковцова на думском заседании 24 апреля 1908 г. о том, что «у нас парламента, слава Богу, еще нет»²⁸. Деятельность Государственной Думы и Государственного Совета превращала подобные умолчания или заявления не более чем в уловку. И депутаты Думы, и члены Совета довольно часто употребляли выражения *верхняя палата*, *нижняя палата*, *парламент*, а в стенограмме выступления 4 мая 1906 г. члена Государственного Совета И. О. Корвин-Милевского слова *парламент* и *палаты* были отпечатаны государственной типографией с заглавных букв: «обе Палаты Парламента»²⁹.

Вместе с тем Государственная Дума и Государственный Совет не являлись самостоятельными органами законодательной власти. Но и император, сохранив за собой полноту исполнитель-

ной власти, утратил неограниченность в законодательстве и автономность в распоряжении бюджетом. Только в совокупности Император, Дума и Совет превращались в «трехглавый» институт законодательной власти, олицетворяемый тремя петербургскими дворцами: Зимним, Таврическим и Мариинским.

В результате проведенной реформы в стране был установлен режим *дуалистической* монархии, который подразумевает сочетание элементов неограниченной и конституционной монархии в условиях незавершенного разделения властей и просуществовавший в России до падения самой монархии в 1917 г. Вместе с тем в отечественной историографии система, сложившаяся после революции 1905–1907 гг., получила наименование *третьеиюньской монархии*. Однако правовые и институциональные основы этой системы были заложены Основными государственными законами, принятыми 23 апреля 1906 г. Корректнее в этой связи ее называть «двадцатыйтретьеапрельской». «Переименование» затрагивает не столько внешнюю сторону процесса, сколько его содержание. Одно дело назвать политическую систему по дате государственного переворота, подразумевая ее реакционное содержание, другое — по дате принятия конституционного акта. Во втором случае внимание акцентируется на таких характеристиках системы как принцип разделения властей, законодательное народное представительство, новый

²⁷ См., например: Россия. 1907. 10 октября; 1907. 31 октября; 1907. 18 ноября; 1907. 4 декабря.

²⁸ Государственная Дума: Стенографические отчеты. Созыв третий. Сессия I. — СПб., 1908. Ч. 2. Стб. 1992.

²⁹ Государственный Совет: Стенографические отчеты. Сессия I. — СПб., 1908. Стб. 23.

тип принятия государственных решений и становление публичной политики, партии, превращающиеся в институты системы, рождение человека политического и формы диалога власти с политическим обществом.

Основной проблемой русского транзита начала XX в., оставшейся неразрешенной, был так и не состоявшийся пакт между реформаторами из среды высшей бюрократии и либеральной оппозицией. Первые еще могли быть более или менее последовательными либерализаторами, но по природе своей не могли быть последовательными демократизаторами, явно предпочитаемая предсказуемости результатов политического процесса их неопределенности, ориентируясь в лучшем случае на демократию с гарантиями, но никак не на демократию без гарантий.

Институциональными гарантиями, позволившими бюрократии контролировать политический процесс, были точное «разграничение власти верховного управления от власти законодательной», реформированный Государственный Совет, получивший равные с Думой полномочия, безответственность министров перед законодательными палатами. Затем к этому списку добавился избирательный закон 3 июня 1907 г., при помощи которого П. А. Столыпин покончил с состоянием неопределенности, характерным для периода деятельности первых двух созывов Государственной Думы, но сохранил сам институт законодательного народного представительства.

Изменение избирательного закона в обход Государственной Думы и Госу-

дарственного Совета явилось первым серьезным кризисом процесса демократизации. Однако ответственность за этот кризис лежит не только на плечах бюрократии. Можно и должно обсуждать то, насколько искренними были Витте и Столыпин в своем стремлении привлечь представителей оппозиции в правительство, но последовавший отказ от сотрудничества во многом предопределил и этот кризис, и последующие. Впоследствии многие деятели кадетов говорили об ошибочности в тех условиях занятой их партийным руководством позиции. Так, В. А. Маклаков отмечал, что победа кадетов на выборах в первую Думу «затемнила им зрение и внушила иллюзию собственной силы. Победив на выборах конституционно мирным путем, с помощью избирательных бюллетеней, они вообразили, что и историческую власть победят так же легко, как на выборах. Они отвергли соглашение с властью, которое им предлагалось, требовали ее полной капитуляции»³⁰.

Несравненно более серьезные последствия для судеб демократизации имел парламентский кризис 12–14 марта 1911 г., связанный с принятием указа о введении земств в шести губерниях Западного края. П. А. Столыпин в ультимативной форме настоял на согласии Николая II на три дня приостановить заседания Думы (одобрявшей законопроект) и Государственного Совета (отклонившего законопроект). Во время этого искусственного перерыва указанный акт был проведен в порядке чрезвычайного законодательства. Более того, Столыпин настоял на исключении из состава присут-

³⁰ Маклаков В. А. Из воспоминаний. — Нью-Йорк, 1954. С. 360.

ствовавших в Совете двух лидеров группы правых, организовавших провал законопроекта в верхней палате. Именно этот кризис с наибольшей полнотой продемонстрировал предельность демократического потенциала даже такого «конституционного министра», каким себя, не без основания, считал Столыпин. Именно этот кризис разрушил политическое сотрудничество правительства и октябристского большинства в Государственной Думе третьего созыва, благодаря которому оказалось возможным проведение достаточно широкого круга социальных реформ, возродил противосто-яние власти и обществу.

Весьма точно охарактеризовал то, как протекал процесс демократизации А. В. Кривошеин, «фактический премьер» в правительстве И. Л. Горемыкина, стремившийся восстановить разрушенные между властью и обществом связи. Ему принадлежит идея привлечения общественных элементов к деятельности Особого совещания по обороне, им было инициировано создание Прогрессивного блока и продумывалась комбинация, в результате которой во главе Совета министров могло оказаться «какое-либо широко известное общественное лицо». После ухода в октябре 1915 г. в отставку с поста министра земледелия он с горечью подытожил: «Наша либеральная пьеса из рук вон плохо игралась. Плохо и нами, министрами, и еще хуже! — Думой. Всею русской жизнью!.. Бестолково, нестройно, зря, несуразно»³¹.

«Высвобождение из-под авторитарного режима» (по А. Пшеворскому) в Рос-

сии начала XX в. приобрело вяло текущую форму. Реформаторам из правящей элиты не удалось нейтрализовать сторонников твердой линии, особенно учитывая, что среди них был и сам император, а умеренной оппозиции — поставить под контроль радикалов. Политическую систему дуалистической монархии следует рассматривать как компромисс, временное решение в условиях относительного равновесия сил противоборствовавших сторон, к стати, хорошо отраженного в формуле В. И. Ленина: «Царизм уже не в силах, — революция еще не в силах победить», содержащейся в его статье «Равновесие сил» от 17 октября 1905 г. После окончания революции 1905–1907 гг. данная система уже мало кого устраивала из основных акторов политического действия: социалисты выступали за республику, кадеты — за конституционную монархию, правые — за реставрацию. Тонким основанием системы дуалистической монархии в политическом обществе были октябристы, организационный кризис этой партии в немалой степени вынудил П. А. Столыпина искать опоры среди более консервативных сил.

Начавшаяся в феврале 1917 г. вторая российская революция привела к неконтролируемому распаду системы, к ситуации неопределенности. Успешнее других этой ситуацией удалось воспользоваться радикальным силам, которые, прикрываясь псевдодемократическими лозунгами, установили в России тоталитарный режим.

³¹ Цит. по: Тхоржевский И. И. Последний Петербург: Воспоминания камергера. — СПб., 1999. С. 104.

Административный ресурс в первых «федеральных» избирательных кампаниях в России (1906–1917 гг.): сравнительный анализ

Малькевич А. А.

Александр Александрович Малькевич — кандидат политических наук, доцент Северо-Западной академии государственной службы (СЗАГС), заместитель начальника Центра исследования социальных процессов СЗАГС, депутат двух муниципальных советов Санкт-Петербурга

В отличие от многих стран мира, где парламентские традиции складывались веками, в России первое представительное учреждение (в современном понимании этого термина) было создано лишь в 1906 году — сто лет назад.

Первый российский парламент, названный привычным для нас теперь уже словом — Государственная Дума, — просуществовал около 12 лет, вплоть до падения самодержавия. Впрочем, рождением демократии все эти торжественные даты (день Манифеста 17 октября 1905 г.¹, торжественно провозгласившего новый государственный строй, основанный на праве и свободе, и начало работы I Думы 27 апреля 1906 г.) можно считать довольно условно.

Во-первых, тогдашнее российское правительство, по сути, сознательно «похоронило» Манифест 17 октября: и Николай II, и его ближайшие советники смотрели на этот акт как на военную

¹ Полный текст «Манифеста об усовершенствовании государственного порядка» см.: Законодательство эпохи империализма и буржуазно-демократических революций // Российское законодательство: X–XX вв. — М.: Юридическая литература, 1994. Т. 9. С. 41.

хитрость, не связавшую власть ни морально, ни политически. Так, 23 апреля 1906 г. Николай II утвердил свод Основных государственных законов², который Дума могла изменить только по инициативе самого царя. В этих законах, в частности, предусматривался целый ряд ограничений деятельности будущего российского парламента. Главным из них было то, что законы подлежали утверждению царем. Вся исполнительная власть в стране также подчинялась только ему. Именно от него, а не от Думы зависело правительство.

Царь назначал министров, единолично руководил внешней политикой страны, ему подчинялись вооруженные силы, он объявлял войну, заключал мир, мог вводить в любой местности военное или чрезвычайное положение. Более того, в свод Основных государственных законов был внесен специальный параграф 87, который разрешал царю в перерывах между сессиями Думы издавать новые законы только от своего имени³. В дальнейшем Николай II использовал этот параграф для того, чтобы проводить законы, которые Дума наверняка не приняла бы.

Второй факт, который не позволяет говорить о том, что в начале XX века Россия «шагнула в демократию», — это сама система выборов в Первую Государственную Думу. Порядок выборов в Первую Думу определялся в законе о выборах, изданном 11 декабря 1905 г.⁴. Согласно ему учреждались четыре избирательные курии: *земле-*

владельческая, городская, крестьянская и рабочая. По рабочей курии к выборам допускались лишь те пролетарии, которые были заняты на предприятиях с числом работающих не менее 50 человек. В результате сразу же избирательного права лишались 2 миллиона мужчин-рабочих.

Сами выборы были не всеобщими (исключались женщины, молодежь до 25 лет, военнослужащие, ряд национальных меньшинств), не равными (один выборщик приходился в землевладельческой курии на 2 тысячи избирателей, в городской — на 4 тысячи, в крестьянской — на 30, в рабочей — на 90 тысяч) и не прямыми (двухстепенными, а для рабочих и крестьян — трех- и четырехстепенными).

Кроме того, избирательных прав лишались 16 категорий лиц.

В выборах не могли участвовать: губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники; военные, состоявшие на действительной военной службе; чины полиции; студенты; бродячие инородцы; лица, признанные виновными в тяжелых преступлениях и состоящие под судом и следствием; лица, исключенные из сословных обществ по их приговорам; лишенные духовного сана за пороки; банкроты; состоящие под опекой (малолетние, глухонемые, душевнобольные, признанные расточителями). Ограничений по национальному признаку не было, не принимали участие в голосовании только жители Великого княжества Финляндского, имевшие собственный сейм.

² См.: Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. — СПб., 1906. С. 5–48.

³ См. также: Политическая история России. Ч. 1, 2. — М.: Аспект Пресс, 1995.

⁴ Малышева О. Г. Государственная Дума // Энциклопедия государственного управления в России. В 4 т. / Под общ. ред. В. К. Егорова. Том I. — М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 209–211.

В курию землевладельцев (или уездных избирателей) входили лица, владевшие землей и иной недвижимостью, а также торгово-промышленными заведениями в уезде в размере определенного ценза, который устанавливался отдельно для каждого уезда и колебался от 25 десятин (в курортной Ялте) до 800 десятин (в Вологодской губернии). Землевладельцы собирались на уездный съезд, который избирал выборщиков для участия в работе губернского избирательного собрания.

В курию городских избирателей входили владельцы дорогостоящей недвижимости, крупных или средних торгово-промышленных предприятий, плательщики квартирного налога или снимавшие отдельную квартиру, а также лица, не менее года проживавшие в городе и получавшие жалованье по государственной, городской, земской или железнодорожной службе (кроме «низших служащих», то есть швейцаров, дворников и т. п.) В небольших городах сначала образовывался съезд городских избирателей, который выбирал выборщиков для участия в работе губернского избирательного собрания. 26 крупных городов непосредственно посылали депутатов в Думу. Жители таких городов голосовали по полицейским частям и избирали выборщиков для участия в городском избирательном собрании.

В крестьянской курии выборы были четырехступенчатыми. От каждых десяти крестьянских дворов посылался один уполномоченный на волостной сход, который выбирал двух уполномоченных на уездный съезд. В свою очередь, съезд уполномоченных избирал выборщиков на губернное избирательное собрание.

Рабочая курия создавалась в губерниях, где число рабочих превышало десять тысяч (таких губерний оказалось 47). Рабочие выбирали одного уполномоченного от предприятия с числом рабочих мужского пола не менее пятидесяти (на крупных заводах — по одному уполномоченному от тысячи рабочих). Эти уполномоченные образовывали съезд уполномоченных, который избирал определенное число выборщиков на губернное (в городах с прямым представительством — городское) избирательное собрание.

Последней инстанцией громоздкой избирательной системы являлось губернное избирательное собрание, в котором были представлены выборщики от всех курий (кроме жителей крупных городов, имевших прямое представительство). На собрании происходило выдвижение кандидатов в депутаты, выборщики голосовали тайно при помощи шаров. Исход выборов зависел от соотношения числа выборщиков от отдельных курий. В целом крестьянские выборщики получили возможность избрать 43% от общего числа депутатов, землевладельцы — 32%, горожане — 22%, рабочие — 3% депутатов.

При подготовке избирательного закона сановники намеренно стремились обеспечить преобладание «мужицкого элемента», уповая на патриархальные и монархические настроения деревни. Западные политологи и историки указывают, что такую же ошибку в канун Великой Французской революции сделала королевская власть, удвоив представительство «третьего сословия» в Генеральных Штатах. В России крестьяне в своей массе отдали свои голоса кандидатам от оппозиции. Черносотен-

ным союзам не удалось провести ни одного депутата. Поскольку социал-демократы и эсеры бойкотировали выборы, большинство мест в Первой Думе завоевали кадеты (конституционные демократы), оказавшиеся самой левой из участвовавших в выборах партий...

Хотя... уже первые относительно свободные выборы в России не смогли обойтись без «некоторых накладок»: во время первой общенациональной избирательной кампании крайне правые группы для создания негативного впечатления об оппонентах переименовывали названия партий: так, будущих победителей — конституционных демократов — называли «домокрадами», неблагозвучное прозвище получили также трудовики («прудовики»). Но это были еще цветочки...

...Во всеподданнейшем докладе Николаю II 17 октября 1905 г. (в день подписания исторического царского Манифеста о преобразованиях в государственном устройстве России) председатель Совета министров С. Ю. Витте увещевал последнего российского императора: «Положение дела требует от власти приемов, свидетельствующих об искренности и прямоте ее намерений. С этой целью правительство должно поставить себе непоколебимым принципом полное невмешательство в выборы в Государственную Думу»⁵. Достаточно оснований полагать, что Витте не лукавил.

Однако, как известно, человек располагает... а благими пожеланиями у нас всегда была вымощена дорога в ад.

Нет, конечно, поначалу никто не собирался мешать свободному волеизъявлению помещиков, крестьян, интеллигенции и иным «категориям трудящихся». Бывало, конечно, что собрания избирателей запрещали безо всякой мотивации, и цензура программы кандидатов порой вымарывала просто-таки нещадно, и аресты с высылкой выборщиков случались, и к печати, в особенности провинциальной, применялись репрессивные меры. Но это был, так сказать, «произвол на местах», по поводу которого из Петербурга высказывались укоры. Административный ресурс еще не успел сказать своего веского слова.

Но кое-что удалось: удержаться от того, чтобы не «повлиять» и не поддерживать «правильных кандидатов», власти не смогли.

Одной из форм влияния на предвыборную кампанию было учреждение правительством «своих» партий, не имевших, однако, никакого влияния. «Появившиеся на свет наскоро сколоченные правительственные и “министерские” партии в счет не шли, их правизна и их истинно антинародные цели были слишком прозрачны, а их избирательные приемы слишком насильственными», — вспоминал видный историк и крупнейший идеолог российского либе-

⁵ Полный текст «Всеподданнейшего доклада статс-секретаря графа Витте» см.: Полный сборник платформ всех русских политических партий. С приложением высочайшего манифеста 17 октября 1905 г. и всеподданнейшего доклада графа Витте. — М.: Изд-во Гос. Публ. Ист. Библиотеки России, 2001. С. 5–7.

⁶ Милюков П. Н. Воспоминания: (1859–1917). — М.: Современник, 1990. Т. 1. С. 353.

⁷ Там же. С. 358.

рализма, лидер партии кадетов П. Н. Миллюков⁶. Он же отмечал и эту насильственность действия на местах⁷.

Так, нередко на заводских и фабричных собраниях по проведению выборов уполномоченных присутствовали представители администрации и полиции, что категорически запрещалось законом. Многие рабочие боялись открыто высказываться, а мало-мальски антиправительственная агитация вообще была невозможна.

Для того чтобы устранить от участия в выборах как можно большее количество рабочих, имеющих на это право, администрация предприятий за три-четыре недели до выборов объявляла локауты (массовые увольнения), а затем набирала персонал вновь. Дело заключалось в том, что по закону для участия в выборах рабочим было необходимо отработать на данном предприятии определенный срок⁸.

Иногда способы становились совсем циничными. Например, во время выборов в Николаевском уезде Самарской губернии в помещении избирательного участка был организован буфет. Члены избирательной комиссии приглашали выборщиков зайти туда «побеседовать». Один из избирателей, некто Ломанов, вспоминал: «Прежде чем войти в самый зал выборов, я зашел в особую комнату рядом с залом,

где были выпивка и закуска. Были там сильно подвыпившие, выпил и я, причем не могу вспомнить, ходил ли я в зал выборов или нет»⁹.

В некоторых городах власти шли на следующую хитрость. Полиция разносила бюллетени на дом избирателям. Перед их вручением городские просили расписаться в специальной книге о получении, а затем заявляли, что занесут бюллетени завтра. Естественно, что на следующий день к избирателям никто не приходил, а доказать факт нарушения они, поставив накануне свою подпись, не могли.

Особенно активно «нарушали в пользу» монархического Союза русского народа¹⁰ — партии, которая одной из первых наладила свои, особенные формы «работы с электоратом». Так, одной из особенностей избирательной кампании СРН было наличие многочисленных филиальных организаций, вовлеченных в сферу его деятельности на правах губернских или городских отделов. Как правило, эти организации создавались для работы с определенными категориями населения: Патриотическое общество молодежи, Союз русских рабочих, Общество русских женщин и т. д. Довольно необычной формой партийной работы было и... открытие чайных при отделах Союза. Предполагалось, что чайные для простого народа станут

⁸ См.: Как выбирали в Государственную Думу: сборник статей. — Л.: Лениздат, 1938. С. 49.

⁹ Шефер А. Л. Самодержавие и выборы в Государственную Думу. — Куйбышев: Куйбышевское изд-во, 1938. С. 23.

¹⁰ Союз русского народа (организация черносотенцев) создан в ноябре 1905 года, имел свыше 500 отделов в ряде городов России. Руководители: А. И. Дубровин, В. М. Пуришкевич, Н. Е. Марков. В 1908 году из него выделился «Союз Михаила Архангела» В. М. Пуришкевича. В 1910–1912 СРН распался на две самостоятельные организации: «Союз русского народа» Н. Е. Маркова и Всероссийский дубровинский союз русского народа.

местом встреч членов Союза и удобными пунктами агитации. Впрочем, эти заведения вскоре приобрели дурную славу притонов для подозрительных личностей¹¹.

Крайне правые пытались давить и на религиозное сознание избирателей. Так, в Пермской губернии монархисты, понимая, что теряют все шансы стать победителями, пригласили на предвыборное собрание выборщиков местного священника, предавшего анафеме кадетскую программу¹². В Петербурге черносотенцы рассылали рабочим письма без подписи с настоятельными рекомендациями за кого голосовать, а за кого — нет. Рекомендации были подкреплены угрозами¹³.

Разнообразие подобных приемов не знало границ. Да, предвыборные технологии прошлого носили зачаточный, но довольно «продвинутый» и изощренный для своего времени характер. Но, как показывает российская история, переоценивать их значение не стоит: монархические партии, более всех разнообразившие методы воздействия на избирателей (включая административные ресурсы) потерпели в 1906 г. чувствительное поражение...

Первая Дума оказалась многопартийной, приняла 391 запрос о незаконных действиях правительства, вошла в историю как «Дума народного гнева»

и... просуществовала всего 72 дня. Утром 9 июля 1906 г. депутаты, явившиеся в Таврический дворец, прочитали вывешенный на крепко запертых дверях манифест о том, что Государственная Дума распущена, поскольку они «уклонились в не принадлежащую им область»¹⁴.

Первый русский парламент был разгромлен мгновенно и жестко. Депутаты охнуть не успели, как многие из них очутились за тюремной решеткой — кто в Крестах, а кто — в Петропавловской крепости.

После разгона Первой Государственной Думы 120 депутатов, в основном кадеты, подписали так называемое «Выборгское воззвание» — протест против незаконных действий власти. В нем, в частности, говорилось: «Ни одной копейки в казну. Ни одного солдата в армию. Никакая сила не может сопротивляться непобедимой воле народа. Граждане, в вашей неизбежной борьбе мы, которых вы избрали, будем вместе с вами»¹⁵. Кстати, автор воззвания, председатель I Думы профессор кадет С. А. Муромцев был за это предан суду и приговорен к трехмесячному тюремному заключению, сопровождавшемуся лишением избирательного права. Любопытно, что один из главных критиков той Думы, народный социалист историк В. А. Мякотин

¹¹ Политическая история России в партиях и лицах. — М.: ТЕРРА, 1993. С. 140.

¹² Шефер А. Л. — Указ. соч. — С. 17.

¹³ Как выбирали в Государственную Думу: сборник статей. — Л.: Ленинград, 1938. С. 38.

¹⁴ Полный текст «Манифеста о роспуске Государственной Думы и о времени созыва таковой в новом составе» от 9 июля 1906 г. см.: Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права. — М.: Проспект, 1997. С. 284.

¹⁵ См.: Законодательная власть в России в начале XX века: страницы истории. Выборгское воззвание (текст и историческая справка). Сайт Томской областной универсальной научной библиотеки им. А. С. Пушкина. — <http://tomskhistory.lib.tomsk.ru/page.php?id=1246>

был за изданную все в том же 1906 году брошюру «Надо ли идти в Государственную Думу?»¹⁶ приговорен к годичному заключению в крепости...

Как писал тогда П. Н. Милюков, «репрессивные мероприятия посыпались прежде всего на представителей левого крыла. При самом их разъезде из Выборга по домам на ближайшей станции к месту жительства их ожидала полиция. А таких видных, как Николай Аладын, стерегла целая рота солдат. Аладын, конечно, ускользнул. Но депутатам-крестьянам такой исход был недоступен. Их дома окружила полиция; все попытки прорвать эту блокаду кончались стрельбой и задержанием».

Всего на тюремные нары угодили 169 бывших парламентариев, в том числе 120 кадетов, подписавших Выборгский манифест. Им было предъявлено обвинение «в возбуждении к неповиновению и противодействию законам — статьи 51 и 129 Уголовного уложения». Дело рассматривалось в особом присутствии Петербургской судебной палаты. Суд, посоветовавшись, вынес мягкий приговор: три месяца заключения. А больше и не надо. Важен был не срок, а сам факт уголовного приговора. По закону тех лет лица, подвергшиеся тюремному заключению, пожизненно лишались возможности баллотироваться в Думу.

Согласно ст. 26 Уголовного Уложения Российской империи 1903 г., «присуждение к заключению в исправительном доме сопровождается лишением

прав состояния», а в соответствии со статьей 7 Высочайше утвержденного 6 августа 1905 г. «Положения о выборах в Государственную Думу», лица, «подвергшиеся суду за преступные деяния, влекущие за собой лишение или ограничение прав состояния», не имели права избирать и избираться в Государственную Думу. Бывших думцев, попавших за распространение Выборгского воззвания под следствие и под суд, как правило, не лишали прав состояния, но им запрещалось участвовать в выборах в новую Государственную Думу¹⁷.

Сергей Юльевич Витте тут же отозвался едким комментарием: «Там произошел шемякин суд. При правильном правосудии депутатов могло ожидать строгое замечание или выговор. Но Столыпин — да, именно он — направил все следствие к тому, чтобы люди эти, в числе которых были наиболее культурные представители нашей интеллигенции, *имевшие известный престиж в России, никогда в будущем не могли уже переступить думский порог...*»¹⁸.

Год спустя, когда пришел черед формировать Вторую Думу, в «верхах» стал обсуждаться вопрос о необходимости нового избирательного закона, гарантирующего прохождение в Думу «ответственных представителей». Впрочем, тогда решили соблюсти хоть какие-то «демократические приличия»: новому правительству, созданному в день разгона перводумцев П. А. Столы-

¹⁶ См. подробнее: *Мякотин В. А.* Надо ли идти в Государственную Думу. — СПб.: Изд-во ред. журн. «Русское богатство», 1906.

¹⁷ *Винавер М. М.* История Выборгского воззвания (Воспоминания). — Петроград.: Паровая Скоропечатня Яблонского, 1917. С. 33–38.

¹⁸ *Балобин О.* Выходят на арену палачи. В период «междумья» страну накрыла новая волна террора // Единая Россия. 2005. 14 ноября. № 45. С. 3.

пиным, было просто поручено «принять меры».

Получилось!.. В изданной «по горячим следам» книге видных кадетов Августа Каминки и Владимира Набокова «Вторая Государственная Дума»¹⁹ приведено немало примеров «работы» тогдашнего административного ресурса. Например, «...суррогатом изменения самого избирательного закона явился целый поток сенатских толкований и министерских циркуляров, явно стремившихся к тому, чтобы воздействовать на состав Думы... Сюда относится сенатское разъяснение, имевшее в виду изменить главным образом состав земледельческой курии путем исключения из нее массы мелких землевладельцев-крестьян». Кстати, из числа активного электората были также «урезаны» и заводские рабочие, и железнодорожники...

Нашла власть и способ «поработать» с интеллигенцией. Так, применялось «устранение кандидатур видных общественных деятелей путем привлечения их к суду... высылки и арестов ... устранение законно выбранных прогрессивных выборщиков путем кассирования²⁰ выборов уездными и губернскими избирательными комиссиями, под тем или иным предлогом...». Да, с отменой «неправильных» выборов местные власти уже тогда справлялись просто «на отлично».

Так, в Минске уездная комиссия отменила итоги выборов, по итогам которых в Думу проходили шесть про социалистических «трудовиков» и один кадет. Правда, губернская комиссия эти итоги утвердила. И что вы думаете? По решению теперь уже петербургских властей из губернской комиссии (т. е. из, скажем так, тогдашнего «облизбиркома») были устранены «протестанты» (в общем, удалили «не государственно мыслящих»). Выборы были кассированы, а на повторных в депутаты прошли представители правых сил (т. е. монархисты).

Губернатор тотчас же уведомил премьер-министра Столыпина о «благополучном исходе дела», на что широко «распиаренный» современными отечественными СМИ реформатор ответил: «Рад, что беспристрастие местной администрации и точное ее следование предписаниям закона увенчались избранием в члены Государственной Думы представителей, стоящих на высоте важной задачи, которую им предстоит исполнить»²¹.

Задействованы были и иные «технологии». П. Н. Милюков в обстоятельной книге «Вторая Дума. Публицистическая хроника» в главе «Как прошли выборы» представил целую энциклопедию «техники» манипулирования ходом выборов во Вторую Думу²². Вот лишь некоторые примеры.

¹⁹ См.: Каминка А. И., Набоков В. Д. Вторая Государственная Дума. — СПб.: Типография тов. Общественная польза, 1907.

²⁰ «Кассировать» — признать недействительными.

²¹ Чурбанов В. Б. Вторая Государственная Дума: пламя крайностей и дым компромиссов // Российская Федерация сегодня. 2005. № 23. С. 75–81.

²² См.: Милюков П. Н. Вторая Дума. 1907 год. Публицистическая хроника. — СПб.: Типография тов. Общественная польза, 1908.

Едва в интеллигентских кругах заговорили, что наилучшая кандидатура председателя будущей Второй Думы — российская и европейская знаменитость, историк, юрист и социолог М. М. Ковалевский, как власть нашла основание лишить Михаила Максимовича права избираться. Как? Дело в том, что профессор Московского и Петербургского университетов еще в 1887 г. был уволен за «отрицательное» отношение к русскому государственному строю и до 1905 г. вообще жил за границей. Нет, депутатом I Думы он был — но пострадал так же, как и многие его коллеги-кадеты, — был привлечен к суду (см. выше эту уже упомянутую «технику») и лишился права быть избранным...

Владимирский губернатор И. Н. Сазонов откровенно объявил, что все служащие в государственных учреждениях «должны проникнуться видами правительства и принадлежать лишь к той партии, которая правительству угодна». Во Владикавказе губернатор велел записать в Союз русского народа (по сути — организацию черносотенцев с монархической и шовинистической программой) всех городских и полицейских. В Ставрополе местный губернатор кричал «Ура!» при открытии местной организации этого Союза.

И наконец, пункты съездов выборщиков часто не были точно обозначены, а если и обозначались, то где-нибудь на окраине уезда, чтобы затруднить явку на них; иногда съезд проводился раньше, чем был назначен: например, в одном

из ростовских уездов съезд был назначен на 26, а состоялся 20 января. Разумеется, на «правильные» съезды приходили уже хорошо подготовленные выборщики. Которым никто не мешал делать выбор в пользу «представителей, стоящих на высоте важной задачи...». В общем, см. выше.

Вместе с тем полностью «решить поставленную задачу» властям на местах снова не удалось.

И... «для исправления ситуации» самодержавию пришлось изменять избирательный закон в пользу своего электората. Как следствие — несправедливостью законодательства о выборах во многом объясняется постоянное снижение активности избирателей, нараставшее с каждой предвыборной кампанией...

Ну а пока... царский акт от 3 июня 1907 г., нарушив «конституцию» — Основные законы Российской империи от 1905 года, в обход Государственной Думы изменил закон о выборах в нее²³. Это считалось «государственным переворотом». Юридически так оно и было. Но не только юридически — в сущности, это был политический переворот: была создана возможность не столько избирать народных представителей, сколько подбирать их, хотя и не беспрепятственно.

Через подобные «перевороты» сверху прошли Франция, Германия, Италия и некоторые другие европейские страны. Им непременно сопутствовали авторитаризм и... успех в экономической, финансовой, социаль-

²³ Полный текст «Манифеста о роспуске Государственной Думы, о времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную Думу» и «Положение о выборах в Государственную Думу» см.: Сборник документов и материалов по курсу «Политическая история XX века». — М.: МПИ, 1991. С. 122–123.

ной сферах. Теперь (т. е. в 1907 году) и Россия решила использовать податливый, как глина, инструмент под названием «парламент».

Третьеиюньское избирательное право было циничным, зато, с точки зрения интересов власти, предельно прагматичным. Непосредственный автор этого избирательного «Положения» товарищ (т. е. заместитель) министра внутренних дел С. Е. Крыжановский так прямо и говорил, что власть заранее могла «предопределить состав каждого класса населения, установив, таким образом, состав Думы в соответствии с видами правительственной власти»²⁴.

Закон от 3 июня 1907 года («Третьеиюньский переворот») урезал все, дарованное Манифестом. Так «незыблемые основы гражданской свободы» оказались потоптанными: как многочисленные слои трудового населения, так и национальные меньшинства на окраинах империи были лишены представительства в Думе. От участия в выборах окончательно и бесповоротно были отлучены, как и прежде, военнослужащие, молодежь (в возрасте до 25 лет), женщины и студенты (как и прежде).

Досталось и «гнилой интеллигенции»: городская избирательная курия была разделена на два разряда на основе имущественного ценза, что дало преимущества конкурентам «партии профессуры» (т. е. кадетов) — октябристам. Дело в том, что в первом разряде единой прежде городской курии (куда попадали крупные предприниматели, купцы и домовладельцы)

один выборщик приходился на 1 тысячу избирателей, а во второй, включавшей городской «средний класс» (плательщиков «квартирного налога», то есть врачей, учителей, адвокатов и т. п.) — на 15 тысяч голосующих.

В общем, в итоге в новой Думе резко сократилось количество оппозиционно настроенных депутатов, зато увеличилось число верноподданных избранных, в том числе крайне правых экстремистов типа лидера «черносотенцев» В. М. Пуришкевича, заявившего с думской трибуны: «Правее меня — только стена!».

А вот без пресловутого «черного пиара» обойтись не удавалось! Удивительный факт: самым первым профессиональным «пиарщиком» в современном понимании этого слова в России был прославленный реформатор Петр Столыпин. Правда, специализировался он преимущественно на «черном пиаре». Так, в 1909 году Петр Аркадьевич развернул мощную идеологическую кампанию против Григория Распутина, добившегося к тому времени огромного влияния на царскую семью.

Неутомимый премьер не только собирал через своих агентов «компромат» на Распутина, но и распространял через подконтрольные газеты слухи о бурной воровской молодости «старца», о его любовных похождениях, о взятках, которые тот нагло вымогал у разных высокопоставленных лиц империи. Сам Распутин прекрасно знал о том, чьими усилиями подрывается его репутация, и при случайных встречах со Столыпиным, которые происходили иногда в ре-

²⁴ Чурбанов В. Б. Третья Дума: драма реформизма // Российская Федерация сегодня. 2005. № 24. С. 69–75.

зиденциях императора, всегда кричал премьеру: «За тобой скоро придет смерть!». Предсказания Распутина оказались пророческими: в сентябре 1911 г. Столыпина убили террорист...

Любопытно, что подобными же методами с Распутиным пытался бороться и председатель III Думы Александр Гучков. Императрица Александра Федоровна за публичные нападки на «старца» и грязные намеки его просто ненавидела — всю Россию облетели ее слова: «Гучкова мало повесить!». Почему? Ну вот, например, с помощью Максима Горького он «сочинил» первый российский «большой компромат», столь знакомый нам по нынешним дням, — выпустил фотоальбом, где с помощью монтажа, комбинации различных документов, частных писем царицы и каракулей Распутина «неопровержимо» доказывалась их любовная связь. Да и отпечатан был альбом на деньги Гучкова в подпольной большевистской типографии в Финляндии!..

При «планировании» IV Думы «в верхах» возникла была идея составить ее из одних только националистов и правых. К примеру, посредством маневрирования съездами избирателей протащить в депутаты большое число лиц духовного звания.

И действительно — еще на старте избирательной кампании, в начале сентября 1912 года, газета «Русские ведомости» «вбросила» информацию о некоем циркуляре Синода, разосланном на места и предписывавшим мобилизовать все силы духовенства, чтобы провести в Думу не менее 350 (из 442 возможных) депутатов-священников (впрочем, по существовавшим тогда законам это было невозможно). Хотя при Синоде на самом деле было со-

здано специальное предвыборное бюро, в котором, к примеру, обсуждался вопрос, может ли быть священник председателем Думы.

Газета «Утро России» тотчас же разродилась фельетоном, в котором автор фантазировал, как новая «партия власти в рясах» будет обращаться к оппозиции — мол, «Оглашенные, изыдите!»... Однако при любом избирательном законе недостаточно спроектировать мост — надо суметь еще понять поведение текущей под него реки: уже первые итоги выборов показали, что представительство духовного сословия в Думе будет достаточно скромным.

Проще говоря, в IV Думе оказалось примерно столько же «батюшек», что и в Третьей (ну разве что чуть больше). Не случилось! Помешал невероятный шум кадетско-октябристской прессы, утверждавшей, что правительство собирается провести в «народное представительство» 150 лиц духовного звания (вот это уже ближе к истине!). Некоторые исследователи утверждают, что опасливое правительство и само сочло слишком рискованным полное преобладание правого большинства в Думе, да еще и не в меру расцвеченного черными рясами: как-никак Манифест 17 октября, свободная пресса, тиражируемые речи депутатов трех дум все-таки изрядно сделали страну строптивой — и с этим следовало считаться.

Власть, разумеется, не бездействовала. Кадеты составили 130-страничный машинописный текст с изложением наиболее типичных фактов административного и судебного избирательного произвола, который на протяжении нескольких часов читался с

трибуны на одном из первых заседаний IV Думы²⁵...

По заявлениям оппозиции, в ходе избирательной кампании 1912 г. творилось «вовсе нечто невообразимое». Лидер кадетов П. Н. Милюков писал: «Что это была за кампания! Все сколько-нибудь подозрительные по политике лица бесцеремонно устранялись от участия в выборах. Целые категории лишались избирательных прав. При выборах присутствовали земские начальники. Нежелательные выборы отменялись. Предвыборные собрания не допускались, а самые названия нежелательных партий запрещалось произносить, писать и печатать. Съезды избирателей делились по любым группам для составления искусственного большинства»²⁶.

Единственный момент, который «верхи» постарались не нарушить: то, что голосовать на вверенной им территории не могли губернаторы и чины полиции — считалось, что так будет обеспечено невмешательство власти в выборный процесс. Чиновникам разрешалось баллотироваться, но участвовать в избирательной кампании они могли только в нерабочее время — об этом говорилось в специальном письме МВД. И когда нижегородский губернатор А. Н. Хвостов в 1912 г. решил баллотироваться в Думу, ему пришлось даже временно де-юре оставить свой пост.

Любимый персонаж либеральной прессы последних предреволюционных лет, Алексей Николаевич, «просла-

вился» тем, что в ответ на любую критическую статью в свой адрес высылал из города корреспондента «провинившейся» газеты. Чтобы подготовить почву к выборам и избавиться от «вредных элементов», губернатор пользовался самыми грязными и грубыми приемами. Например, привлек к суду едва ли не целиком Нижегородскую губернскую земскую управу во главе с ее председателем, лидером местной организации кадетов, членом первых трех Дум А. А. Савельевым²⁷, отдал под суд председателя Балахнинской земской управы за пустячные нарушения...

Уже при вступлении в губернаторскую должность (осенью 1910 г.) ярый патриот-монархист Хвостов не постеснялся заявить, что ненавидит партию кадетов, и назвал ее сторонников пресмыкающимися. В период выборов губернатор-черносотенец сделал все от него зависящее, чтобы не допустить кадетов в Думу. Так, четыре члена губернской земской управы, имевшие реальные шансы на победу, были обвинены в нецелевом расходовании средств.

Сценарий выглядел так: в марте 1912 г. земцам Н. В. Штевену, Р. Г. Килевейну, С. В. Менделееву и упоминавшемуся выше А. А. Савельеву губернское правление инкриминировало самоуправство при выдаче страховых сумм погорельцам Ардатовского уезда в 1905 г. — якобы из-за нерасторопности земцев несчастным людям пришлось

²⁵ Чурбанов В. Б. IV Дума и революция: созданная предотвратить — вынужденная возглавить // Российская Федерация сегодня. 2006. № 2. С. 77–86.

²⁶ Милюков П. Н. Воспоминания. Т. 2. — М.: Современник, 1990. С. 156.

²⁷ Савельев Александр Александрович (1848–1916) — нижегородский общественный деятель, историк, председатель Нижегородской губернской ученой архивной комиссии, председатель Нижегородской уездной губернской земских управ.

зимовать в землянках!.. И напрасно А. А. Савельев и другие обвиняемые доказывали, что в 1905 г. никакого пожара в Ардатовском уезде не было (!) и, следовательно, страховку платить не требовалось. Губернатор же потребовал от прокуратуры возбудить против А. Савельева уголовное дело.

Все прекрасно понимали, что устроенное Хвостовым политическое шоу не стоит ломаного гроша. Однако шитое белыми нитками дело дало превосходные политические дивиденды: хвостовская провокация не позволила обвиненным земцам участвовать в выборах — по тогдашним законам находившиеся под следствием люди лишались права баллотироваться в депутаты Государственной Думы. На выборах 1912 г. в Нижегородской губернии победили правые — монархисты. Мастерски проведенная политическая афера не только лишила нижегородских кадетов депутатских кресел, но и серьезно подорвала здоровье одного из них — А. А. Савельева...

Дискредитация соперников, фиктивные свидетельства, ложные слухи и оговоры — все шло в дело в предвыборной кампании главы региона²⁸. И, надо сказать, эти приемы увенчались успехом: г-н Хвостов был избран в IV Государственную Думу и даже возглавил в ней... фракцию правых. И только после этого подал прошение об увольнении с губернаторского поста. Правда, спустя три года стены Таврического дворца Алексей Николаевич покинул — стал министром внутренних

дел, а в 1918 г. был «по совокупности» расстрелян большевиками.

Кстати, во время той избирательной кампании правые еще и «уличили» кадетов в финансировании их партийного органа якобы за счет частного финского банка. Те, в свою очередь, обвиняли своих противников в использовании средств государственного бюджета...

Права, кстати, были и те, и другие. А что делать — приходилось «с нуля» учиться избирательной культуре. По-настоящему проблема формирования фондов для проведения избирательных кампаний возникла в России лишь в начале XX века, когда после Манифеста 17 октября 1905 г. партии столкнулись с необходимостью агитации по всей стране. Выборы проводились исключительно по партийным спискам, без всяких «одномандатников» (т. е. по стопроцентно пропорциональной системе), поэтому от наличия или отсутствия «средств в кассе» зависело многое.

Партии решали этот вопрос самыми разными способами. Практически все политические организации пользовались членскими взносами и добровольными пожертвованиями своих членов, однако, как правило, они были недостаточны для ведения нормальной по тем временам кампании. Крайне правые с самых первых думских выборов пользовались тайными и явными субсидиями правительства и царского двора. В Министерстве внутренних дел для этих целей существовал специальный фонд, пополнявшийся перед очередной

²⁸ См.: Нижний Новгород. История. Нижегородские губернаторы. Официальный сайт городской администрации г. Нижний Новгород — http://admgor.nnov.ru/references/Governor/Governor_18.html

кампанией. Это оказывало на крайне правых самое что ни на есть развращающее действие: они считали, что деньги в совокупности с административным ресурсом могут обеспечить победу сами по себе, без выдвижения какой-либо внятной программы и ярких лидеров.

Живой пример: перед выборами в IV Думу, летом 1912 года, лидеры крайне правых — Николай Марков и Владимир Пуришкевич — явились к председателю Совета министров (и министру финансов в одном лице) Владимиру Коковцову²⁹ и потребовали почти 4 миллиона рублей (тогдашняя стоимость одного новейшего эсминца). Коковцов отказал, и обиженные правые, уходя, пригрозили: «Вы еще пожалеете, что не захотели получить за такие небольшие средства послушную Думу»³⁰. Потом они стали изливать свои обиды, нападая на премьера в подконтрольной им прессе.

Никогда не испытывали особенных проблем с финансированием своей избирательной кампании октябристы. Особенной партийной дисциплины в их рядах не наблюдалось, однако недостатка в деньгах у «Союза 17 Октября» не было никогда. Его членами состояли такие известные русские промышленники, как Эммануил Нобель, Павел Рябушинский, Карл Фаберже, а также видные адвокаты Федор Плевако и Николай Таганцев. Такое же положение было и у отколовшихся от октябристов *прогрессистов*, среди которых также были видные предприниматели — Александр Коновалов и Михаил Терещенко.

Не возникало денежных затруднений и у кадетов. Во-первых, «партия народной свободы», в отличие от похожего на клуб по интересам «Союза 17 октября», была настоящей партией с довольно твердой дисциплиной и немалыми взносами: многие конституционалисты-демократы были известными адвокатами, врачами, писателями и общественными деятелями, чей труд на благо общества вне стен Думы хорошо оплачивался. Правда, как уже было сказано выше, случился с кадетами «небольшой конфуз»: в 1909 году одна из финских политических организаций в благодарности за защиту кадетами в Думе финляндской автономии перечислила некоторую сумму на счет главной партийной газеты «Речь», что по каким-то каналам стало известно правым. И хотя средства были возвращены, скандала избежать не удалось.

В основном за счет партийных взносов и пожертвований сочувствующих создавался избирательный фонд умеренного крыла российской социал-демократии — меньшевиков, которым, правда, иногда помогало издание книг их лидера — одного из старейших русских марксистов Георгия Плеханова — и известного писателя Максима Горького, а также спонсорская помощь известного мецената Саввы Морозова.

Некоторые проблемы с «черным налом» еще во время выборов во II Думу возникли у большевиков: иногда в их избирательном фонде оказывались деньги, полученные в результате «экспроприации»

²⁹ Коковцов (Коковцев) Владимир Николаевич (1853–1943) – председатель Совета Министров (1911–1914).

³⁰ См. подробнее: Коковцов В. Н. Из моего прошлого (1903–1919). Воспоминания. — М.: Харвест, 2004. С. 895.

ций», а попросту говоря — ограблений банков, ссудных касс и денежных ящиков. Говоря о применении «грязных технологий», коммунисты вообще могли бы быть поскромнее: известно, что их наглядная агитация во время выборов в губернские и городские Советы весной и летом 1917 г. печаталась на деньги, переведенные из Швеции, куда они поступили от специальных служб Германии.

Сами же большевики в ходе политической борьбы летом и осенью 1917 г. обвиняли своих оппонентов среди кадетов и эсеров, в частности, А. И. Шингарева³¹ и В. М. Чернова³², в том, что их голосование за продолжение войны было оплачено французскими и английскими деньгами. Оппоненты большевиков гораздо более аргументированно в ответ говорили о связях «твердых ленинцев» с германскими спецслужбами.

Тогда же (в 1917 г., во время подготовки выборов Учредительного собрания) Временное правительство, наученное горьким опытом прежних избирательных кампаний, утвердило специальный закон. В нем было предусмотрено наказание для тех, кто будет виновен, например, в «угощении избирателей» едой, выпивкой, а также в «склонении избирателя посредством обещания или доставления имущественной или личной выгоды ему или члену его семьи». К голосованию не допускались «лица вооруженные и находящиеся в явно нетрезвом состоянии». Пожалуй, тогда это и были первые полноценные выборы в стране.

Увы, вопреки ожиданиям большевиков победу на них одержали эсеры — и в итоге собрание, впервые в российской истории избранное по-настоящему демократическим путем, не проработав и суток, было разогнано сторонниками В. И. Ленина.

Кстати, вопреки расхожим представлениям, как раз эсеры «грязными деньгами»-то почти и не пользовались. Дело в том, что «экссы», аналогичные большевистским, осуществляла группа эсеров-максималистов, которая никогда в выборах в Думу не участвовала. Подавляющее большинство средств на счета партии поступало в виде членских взносов и добровольных отчислений находившихся под партийным влиянием рабочих и крестьянских кооперативов, которые в период между русско-японской и Первой мировой войнами развили значительную торгово-посредническую и производственную деятельность. Накануне Первой мировой они объединяли более 10 миллионов человек и контролировали значительную часть заготовки и экспорта сливочного масла, сыра, яиц и других продуктов сельского хозяйства. Так что в начале века большинство участников политического процесса старалось обходиться без «грязных» денег и поддержки власти...

Да, как хорошо все начиналось в 1917 г. Сначала Владимир Ильич Ленин заявил, что его партия не будет вмешиваться в избирательный процесс. Однако солдатские комитеты нередко «думали по-другому», и на избирательных

³¹ Шингарев Андрей Иванович (1869–1918) — депутат II–IV Госдум. Убит матросами в Мариинской тюремной больнице вместе с Ф. Ф. Кокошкиным (1871–1918) — депутатом I Думы.

³² Чернов Виктор Михайлович (1873–1952) — лидер партии эсеров, министр земледелия Временного правительства.

участках появлялись вооруженные солдаты, следившие за «правильным голосованием». В декабре 1917 г. были запрещены «как партия врагов народа» кадеты. Затем большевики заявили и о праве отзыва депутатов, «не оправдавших доверия» избирателей. Причем крестьян призывали голосовать за отзыв правых эсеров и меньшевиков. Однако, несмотря на все ухищрения, большевики оказались в меньшинстве даже в коалиции с левыми эсерами и тогда прибегли к своему изобретению под названием «Караул устал!». «Демократическая лавочка» была закрыта...

Ничего удивительного в этом не было — Владимир Ильич Ленин всегда прямо заявлял: «Мы смеемся над чистой демократией»³³. Хотя... в первые годы своего существования советская власть еще позволяла себе некие «игры в демократию». То есть что-то похожее на выборы. Вот, скажем, советская Конституция 1918 г. лишала права голоса «эксплуататоров», в число которых нередко попадали и зажиточные крестьяне. При формальном равенстве всеобщего голосования она устанавливала также разные квоты на представительство в Советах: один голос рабочего приравнивался к восьми крестьянским.

Но и этого большевикам показалось мало — пришлось заняться и «пиаром»: где-то «черным», а где-то — по-настоящему «красным». Нашим! Например, в 1919–1920 гг. во время выборов в мест-

ные Советы ЧК распространяла про нежелательных кандидатов слухи об их связях с белыми и получении ими значительных сумм на «подрывную агитацию». Если это не помогало, то оппоненты режима оказывались по вымышленным обвинениям в камерах предварительного заключения как раз на срок предвыборной кампании.

Кроме того, «кулацкий» или «контрреволюционный» Совет могли запросто распустить с помощью вооруженной силы. Такая участь постигла в 1918–1919 гг. Самарский и Тамбовский губернские, Пудожский и Нижнедевицкий уездные и несметное множество волостных и местных Советов. Иногда последние приходилось переизбирать по несколько раз в год: непостижимым образом в них каждый раз оказывались кулаки и «подкулачники».

Крестьяне, впрочем, в течение длительного периода отвечали коммунистам взаимностью: в 1924 г. во время местных выборов они забаллотировали всех «красных» кандидатов. Правда, потом это стало уже небезопасно, а с конца 20-х гг. в избирательном бюллетене стояла всего одна фамилия кандидата «нерушимого блока коммунистов и беспартийных», за которых по всей стране голосовали чуть больше 99 процентов избирателей. Оставшиеся лишь изредка демонстрировали свое недовольство надписями на избирательных документах...

³³ Ленин В. И. Письмо Г. И. Мясникову от 5 авг. 1921 г. // ППС. 5-е изд. — М.: Политиздат, 1964. С. 78–82.

Гражданское общество и современная Россия

Межуев В. М.

Сегодня о желательности и необходимости создания гражданского общества пишут и говорят многие, но не всегда ясно, что, собственно, имеется в виду, какими критериями гражданственности общества и населения руководствуются те, кто рассуждает на эту тему. Отсутствие четких критериев приводит к огромному разбросу мнений: одни считают, что в России гражданское общество еще не сложилось, неизвестно когда сложится и сложится ли вообще (есть и такое мнение), другие убеждены в том, что оно уже реально существует и потому может быть объектом эмпирического исследования и правового регулирования.

Вопрос о критериях — не пустой вопрос. Без них нельзя дать правильную оценку тому, что мы наблюдаем в современном обществе. Почему, например, стояние людей у «Белого дома» в дни путча 1991 г. мы считаем актом гражданского мужества, а противостояние власти так называемых «защитников Белого дома» в 1993 г. чуть ли не уголовным преступлением? Как вообще оценивать те или иные формы протестного поведения населения, включая не только шествия и демонстрации, митинги и забастовки, но и более радикальные, вплоть до гражданского неповиновения, революции и даже гражданской войны? Это — проявление гражданственности или наоборот?

В советские времена под гражданством было принято понимать государственное подданство: «гражданин» было словом официального языка, на котором народ обращался к власти («гражданин начальник»), а власть к народу («пройдемте,

Вадим Михайлович Межуев — доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Института философии РАН

гражданин»). В эпоху рыночных реформ гражданство стали отождествлять с уходом человека в частную (приватную) жизнь — семью, домашнее хозяйство, личный бизнес, предпринимательство и пр. Гражданское общество, с этой точки зрения, — это плюралистическое общество, вышедшее из-под тени объединяющего всех государства и предоставившее каждому индивидуальную свободу выбора. Как говорил Гегель, в гражданском обществе каждый для себя — цель, все остальные — только средство. А поскольку индивидуальный выбор реализуется прежде всего в сфере рыночных отношений, переход к гражданскому обществу стали отождествлять с переходом к рынку. Восходящая к Гегелю и Марксу традиция истолкования гражданского общества как буржуазного была воспринята нашими экономистами-реформаторами в буквальном смысле. Гражданин и буржуа (не в смысле горожанин, а в смысле частный собственник) для них — одно и то же. Разница между классиками и ими лишь в том, что для первых это было предметом критики, тогда как для вторых доказательством преимущества гражданского общества перед всеми остальными.

Между государством и рынком мы, похоже, не видим никакого иного пространства, иной реальности, достойной внимания. Спасение от всевластия государства ищем на рынке, а от стихии рынка — в государстве. Так и мечемся между двумя этими полюсами, не будучи в состоянии удержаться ни на одном из них. В их диапазоне расположены все наши идеологические предпочтения и партийные пристрастия. Одни — за свободный и ничем не ограниченный рынок, другие — за силь-

ное государство. А разумно сочетать то и другое пока ни у кого толком не получается. И не получится, пока не поймем, что государство и рынок могут мирно сосуществовать друг с другом лишь при наличии третьего — гражданского общества, который у нас почему-то всегда лишний. Без него рынок и государство — сталкивающиеся между собой, постоянно конфликтующие величины. За пределами гражданского общества рынок становится диким и социально неконтролируемым, а государство в целях его обуздания излишне бюрократизированным и репрессивным. В любом случае гражданское общество, смягчая их противостояние, не сводится полностью ни к тому, ни к другому.

Прежде чем что-то сказать о гражданском обществе применительно к нынешней России, необходимо, хотя бы вкратце, ответить на вопрос, что понимается под ним в современной науке. Единого мнения на этот счет, конечно, не существует, но хотелось бы выделить две важные тенденции в современном истолковании этого понятия.

Во-первых, оно трактуется не как экономическая и даже не как социологическая, а как, прежде всего, политическая категория, в прямой связи с теорией демократии. Отсюда следует, что гражданское общество, хотя находится за пределами государства, не существует вне политики, не исключено из политического пространства.

Во-вторых, его используют не столько для описания реального положения дел в так называемых странах либеральной демократии, сколько для критики этого положения, т. е. в качестве нормативного понятия. В последней четверти XX века понятие гражданского

общества, до того надолго забытое, возродилось в политической науке Запада сначала в связи с критикой тоталитарных режимов, а затем в связи с критикой самого западного общества, которое ведь также далеко от совершенства, причем в плане именно демократии. С помощью этого понятия хотят высветить присущие этому обществу недостатки и изъяны, сохраняющиеся в нем элементы социальной несправедливости и административного произвола.

В результате возникли новые концепции гражданского общества, отличающиеся от тех, которые разрабатывались на заре демократии — в XVIII и XIX вв. В современной политической науке существует не одна, а несколько моделей гражданского общества и еще надо понять, какая из них нам больше подходит.

Под гражданским обществом (или обществом граждан) принято понимать совместные (коллективные) действия людей в сфере не их частной (частной), а публичной (или общественной) жизни, причем в условиях, когда она перестает быть монополией властных элит — как традиционных, так и современных. Это именно сфера действий, поступков людей, которые могут носить как стихийный, так и организованный характер, получая в этом случае институциональную форму неправительственных, негосударственных объединений, союзов, ассоциаций, функционирующих по принципам самоорганизации, самоуправления и, как правило, самофинансирования.

Непосредственно гражданское общество предстает как сложившаяся независимо от властной вертикали, существующая помимо нее система горизонтальных связей и отношений,

охватывающая собой значительную часть населения. Не паспорт, а реальная включенность человека в эту связь превращает его из гражданина *de jure* в гражданина *de facto*.

Но и это еще не все. И до возникновения гражданского общества можно обнаружить разного рода автономные образования, существовавшие вне государства, помимо него. Классическим примером таких образований является сельская община, живущая по собственным правилам и законам. Само по себе наличие внесударственных организаций и учреждений еще никак не свидетельствует о появлении гражданского общества.

Общество становится гражданским в качестве не просто отделившегося от государства самостоятельно го образования, но существующего наравне с ним *особого политического субъекта, способного вступать с государством в отношения партнерства, диалога и даже, если необходимо, конфронтации при решении общественно важных дел.* Оно не подменяет собой государства, но делает его объектом постоянного наблюдения и контроля.

Только при наличии собственного мнения и голоса (общественного мнения и голоса) общество обретает способность вести диалог с государством, и только включаясь в такой диалог, оно становится гражданским. В какой форме может и должен вестись этот диалог? Для этого, собственно, и существуют гражданские права. Без соблюдения права граждан на свободу собраний, митингов, демонстраций, объединений, референдумов и пр. диалог между ними и государством практически невозможен. Соответственно гражданское обще-

ство должно располагать и независимо от государства органами печати и средствами массовой информации, способными выражать и доносить до власти его мнения и настроения.

В настоящее время гражданское общество рассматривается на Западе с позиции не только его контроля над деятельностью государственных учреждений, но и над всей сферой бизнеса. По словам английского социолога Э. Гидденса — автора так называемого «третьего пути», делающего главную ставку в общественном развитии не на государство и рынок, а именно на гражданское общество, — «гражданское общество является фактором одновременного сдерживания рынка и государства. Ни рыночная экономика, ни демократическое государство не могут эффективно функционировать без цивилизующего влияния гражданских ассоциаций». В таком раскладе проблемы формирования и успешного функционирования гражданского общества выводятся на первый план, ставятся во главу угла и только в зависимости от них решаются проблемы экономического развития и государственного управления. Все, что идет во вред гражданскому обществу, должно быть признано неэффективным и нецелесообразным как с государственной, так и с экономической точки зрения.

До возникновения гражданского общества люди не отделяют себя от государства, полностью сливаются с ним. Власть мыслит себя здесь как единственный источник их общественной связи, считая, что за ее пределами нет ничего, что могло бы считаться обществом в точном смысле этого слова. Так, еще в России XIX века под обществом понима-

лось либо «высшее общество», либо «тайное общество», но никак не народ, преимущественно крестьянский, живший не общественной, а общинной жизнью, образующий собой единое целое благодаря стоящей над ним власти, т. е. в качестве не граждан, а верноподданных.

Само понятие «общество», тем более «гражданское общество», ставилось здесь под подозрение, считалось идеологически предвзятым. В своей книге «Константы. Словарь русской культуры» (М., 1997) академик Ю. С. Степанов пишет: «Вскоре после Великой французской революции, в 1797 г., последовало высочайшее повеление императора Павла I “об изъятии из употребления некоторых слов и замене их другими”. В списке изъятых слов оказались *сержант... общество, граждане, отечество* (опять же из-за его близости к французскому революционному «Отечество» — *la Patria*). Слово *граждане* предлагалось заменить словом *жители* или *обыватели* (что почти в точности и сделано в “Словаре Академии Российской” 1806 г.); слово *общество* приказано “совсем не писать”». Тому имеется, конечно, историческое объяснение.

Любая традиционная система строится, центрируется вокруг власти, место которой священо, сакрально для всех образующих ее членов. Власть здесь — либо от Бога, либо подобна семейной власти отца («царь-батюшка», «отец родной»), который никем не избирается, но всеми почитается в качестве высшего и непререкаемого авторитета. Здесь ничто не противостоит верховной власти, ее решения обязательны для всех, они не обсуждаются и тем более не оспариваются. Поэтому

и вся сфера публичной (общественной) жизни является здесь монополией власти, носит характер чистого официоза, а если кто-то и допускается в нее, то исключительно в границах, предусмотренных и строго контролируемых самой властью. В России подобное отношение к власти стало устойчивой политической традицией, которая, собственно, и является главным препятствием на ее пути к гражданскому обществу.

Сегодня, казалась бы, многие препоны на этом пути сняты. Какая-никакая, но есть гласность, проводятся выборы, возникли многочисленные партии и общественные объединения. Но вместе с тем происшедшая смена элит не привела к заметному изменению природы власти и отношения к ней населения. Она представляется им столь же всемогущей, неподконтрольной им и лично персонифицированной, как и прежде. После короткого всплеска политической активности населения вновь заметна тенденция к его деполитизации, спаду интереса к партиям и их программам, уходу из общественной сферы в частную жизнь, снижению числа голосующих на выборах и пр. Люди явно не верят тому, что могут как-то воздействовать на ход событий, что от них что-то реально зависит, что с их мнениями и желаниями будут считаться. Преобладает стремление не столько влиять на власть, сколько спрятаться от нее куда подальше.

Традиционализм нашей политической системы состоит в том, что, достигая в процессе своего реформирования границ власти, она тут же начинает регенерировать, двигаться в обратном направлении — в сторону усиления той же власти, а значит, и сужения границ публичной свободы.

Что же в настоящее время препятствует формированию у нас гражданского общества? Главная причина, я думаю, — в исконном недоверии власти к способности народа принимать самостоятельные и разумные решения по общественно значимым проблемам. Удел народа, как принято считать, — это сфера частной (приватной) жизни (труд на производстве, мелкое и среднее предпринимательство, семья и пр.), тогда как политика — исключительно дело власти. Это классический предрассудок традиционно-сословного общества, которому как раз и противостоит общество гражданское. И пока этот предрассудок владеет сознанием большинства, путь к гражданскому обществу остается перекрытым.

С другой стороны, предрассудок этот сохраняется не на пустом месте — за ним стоит реальная неготовность широких масс населения к активной политической жизни, что вполне объяснимо в стране с длительной историей политического бесправия. Ведь для участия в ней требуется ряд условий — как объективных, или материальных, так и субъективных.

За гражданскую активность, как известно, денег не платят, их нужно еще заработать. Мы — не древние эллины, за которых работали их домашние слуги и рабы. На Западе высокая оплата труда и многочисленные социальные гарантии сопровождаются сокращением рабочего времени, что влечет за собой подъем общественной самодетельности населения во всех ее формах. Достаточно высокий уровень доходов при наличии свободного времени — необходимое условие повышения гражданской самодетельности насе-

ления. В ситуации же хронической нужды люди думают больше о том, как прокормить себя и семью, на все остальное им просто не хватает времени.

Свободное время, если оно все же имеется, можно использовать, конечно, и в личных целях, заполняя его отдыхом, туризмом, потреблением, разного рода развлечениями. Сегодня не так много людей, готовых жертвовать своим свободным временем ради общественных нужд и забот, забивать свою голову вещами, на которых много не заработаешь. Важно поэтому, чтобы они жили не только частными, но и общественными интересами, а это уже проблема нравственная и культурная.

Гражданин — это человек, для которого политика, судьба собственного государства становится личным делом, предметом не профессионального интереса, а гражданского долга. Политика в гражданском обществе становится делом всех, что, конечно, не исключает наличия профессиональных политиков. Гражданское общество отделено от государства, но не от политики, означая тем самым конец монополии власти на политику. Но тогда и политика в гражданском обществе — это не только сфера государственной власти, но вся публичная сфера общественного взаимодействия и активности людей: она включает в себя всю систему их общественных ассоциаций и объединений, способных ставить перед собой и решать определенные социальные цели и задачи.

Преобразование людей в граждан — целая культурная революция в жизни общества. Для этого необходимо не просто наделить каждого гражданскими правами, но сформировать в его сознании качественно новую систему при-

оритетов и ценностей. А это требует в свою очередь появления особого, отличного от традиционного, типа культуры.

Трудно представить гражданское общество без людей, не впитавших в себя ценности свободомыслия и равноправия, находящихся в плену предрассудков и суеверий прошлого, касающихся как природы власти, так и человеческой природы. Культура гражданского общества несовместима с любыми культурами — ни с религиозным фундаментализмом и клерикализмом, ни с политическим «культом личности», какой бы замечательной не была эта личность. Она базируется на этике солидаризма и личной ответственности за все, происходящее в обществе.

Скажем совсем просто: гражданское общество нуждается не просто в людях, располагающих материальным достатком и свободным временем, но в людях, прежде всего просвещенных и образованных. Оно не может состоять из малограмотных, малообразованных людей, не способных к самостоятельному мышлению и публичному дискурсу. Такие люди могут на короткое время объединиться в протестующую толпу (часто под влиянием демагогов и политиканов), но не способны к постоянно возобновляемому публичному диалогу друг с другом и властью. Будучи по паспорту гражданами, они так и остаются слепым орудием в руках власти.

Отсюда вывод: если мы действительно хотим попасть в гражданское общество, *интересы образования и культуры должны стать приоритетными как для государства, так и для экономики.* Современное гражданское общество формируется не в частных лавочках и мастерских, не на улице и в

шуме толпы, а за партами школ и на студенческих скамьях, в процессе подключения каждого к многообразным информационным потокам, т. е. в результате огромной образовательной и просветительской работы. Государство, не вкладывающее средства в эту сферу, так и останется наедине с безмолвствующим, не способным к самостоятельной жизни народом, а экономика, безразличная к состоянию культуры и образования в стране, никогда не станет экономикой роста и процветания.

Но и государство со своей стороны должно быть способно к такому диалогу. Отнюдь не любое государство годится для этого. Таковым является только демократическое и правовое государство, обладающее желанием слушать, понимать и принимать к исполнению то, что ему говорит общество. Гражданское общество сочетается не с любым, а только с правовым государством: одно без другого просто не существует.

Важно понять, что переход от традиционного к гражданскому обществу — не только экономическая, но и правовая реформа, означающая коренное изменение политической системы, основанной на принципах централизованной и авторитарной государственной власти в лице монарха, вождя, олигархической корпорации или одной партии. Рыночная экономика возможна и в условиях существования авторитарного государства, чему немало примеров в истории, гражданское общество — никогда.

Государство является правовым в силу юридически сформулированных законов, в которых закреплены основные гражданские и политические права человека. Гражданские права делают людей независимыми от государ-

ственной власти, политические — источником власти (посредством выборов). В результате сама власть становится демократической.

Начавшаяся в нашей стране перестройка мыслилась первоначально как, прежде всего, *правовая реформа*, ставящая своей целью смену командно-административной системы управления государством и экономикой демократической, что позволило бы перейти к гражданскому обществу, а вместе с ним и к свободной рыночной экономике.

Во времена Ельцина переход к гражданскому обществу был подменен переходом к рынку. Считалось, что рынок, если открыть для него все шлюзы, автоматически приведет к созданию гражданского общества. Установка на демократизацию государства сменилась установкой на экономическую либерализацию с ее резко негативным отношением к государственным структурам и институтам. Идеологи нашей рыночной реформы, будучи в первую очередь теоретиками-экономистами, отождествили рыночную свободу с любой другой, в том числе политической и гражданской.

Экономическая реформа, опередив правовую, обернулась в итоге правовым беспределом, что привело к криминальной приватизации, обогащению немногих за счет всех, всеобщему уничтожению и экономической разрухе, коррумпированности власти, финансовым аферам и махинациям. Тем самым был перекрыт путь и к гражданскому обществу, которое, несомненно, предполагает наличие свободного рынка, но может существовать лишь в режиме *правового государства и парламентской демократии*.

После Ельцина вновь заговорили о необходимости «сильного государства», «диктатуры закона», укрепления «вертикали власти». В своем Послании Федеральному Собранию (апрель 2002 г.) Путин среди основных целей развития страны на среднесрочную перспективу назвал «становление правового государства». И это после десятилетнего периода проведения экономической реформы. Могла ли реформа в ситуации отсутствия полноценного правового государства дать хоть какой-то положительный экономический эффект?

В своем отношении к государству политические элиты раскололись сегодня на два лагеря. Либеральные экономисты, защищающие рынок, всячески умаляют его роль и значение, консерваторы, называющие себя патриотами, мечтают о возрождении его бывшего имперского могущества и величия. Те и другие упускают из виду главное — только в правовом государстве можно примирить между собой рынок и государство, заставить их работать не друг против друга и не только на собственные нужды, а на пользу третьего — гражданского общества. Похоже, каждый из лагерей в своем видении будущего руководствуется не идеей гражданского общества, а какой-то другой, видя его либо исключительно в рыночной перспективе, либо в перспективе усиления силы и мощи централизованного государства. И хотя оба уверяют, что действуют в интересах народа, народ в их представлении — та же, что и раньше, внесоциальная общность, безгласное и однородное скопление людей, живущее на одной территории.

Наши либералы (точнее, неолибералы), отождествляющие рынок с гражданским обществом, заставляют сомневаться в подлинности их либерализма, который возник все же не как экономическая, а как политическая идеология, делающая главную ставку в переходе к этому обществу на правовое государство. Но и наши патриоты в своем антидемократизме и этатизме — плохие, неистинные патриоты. Их патриотизм — великодержавный, а не отечественный, государство для них важнее общества, власть они любят больше, чем свободу, а народ близок и понятен им в качестве верноподданных, а не свободных граждан. Никто меня не убедит, что либерализм означает пренебрежение к собственному государству, а патриотизм — пренебрежение к демократическим правам и свободам собственного народа. Ни одна из этих крайностей не приведет к гражданскому обществу, в котором, на наш взгляд, только и заключено спасение России.

Нет слов, гражданское общество в виде разного рода неправительственных организаций и движений, вопреки всем ограничениям, постепенно зреет в России. Это вполне естественный процесс, которому нет альтернативы. Речь идет лишь о том, какая сознательно проводимая политика способствует или, наоборот, препятствует этому процессу, тормозит его. К сожалению, та, которую можно наблюдать сегодня, во многих случаях не благоприятствует ему, ориентируется на совершенно другие идеалы и цели. Об этом, видимо, и следует говорить в первую очередь, ставя вопрос о нашем движении к гражданскому обществу.

Гражданское общество как социокультурный проект современной России: возможности и парадоксы реализации

Резник Ю. М.

Гражданское общество: от идеала к практике

Полемика по поводу формальных и нормативных представлений о гражданском обществе

Гражданское общество является предметом многочисленных дискуссий и научных работ. Но далеко не со всеми выводами исследователей можно согласиться. Большинство из них пребывает в состоянии иллюзии по поводу гражданского общества в России. Они считают, что гражданское общество:

- либо уже есть или, по крайней мере, имеют место некоторые его проявления и институты (либерально-утопический подход);
- либо его необходимо построить по критериям гражданственности Запада, где оно уже реально существует (либерально-радикальный проект);

Юрий Михайлович Резник – доктор философских наук, профессор, заместитель директора Российского института культурологии по научной работе, главный научный сотрудник Института философии РАН, главный редактор журнала «Личность. Культура. Общество»

- либо требует особого пути для формирования предпосылок и условий с учетом социокультурных традиций России (национально-демократический проект).

Идейной предпосылкой либеральной утопии гражданского общества выступает, как известно, убеждение в правомерности формального подхода к пониманию гражданского общества. Если рассматривать последнее как то, что должно быть и соответствовать определенным параметрам, то тогда надо забыть о реальном состоянии и реальных противоречиях гражданского общества как на Западе, так и в России.

Но иллюзорность и эфемерность различных интерпретаций этого общества нельзя поставить в вину авторов. Многие из них руководствуются нормативными представлениями, к числу которых относится, в частности, цивилизационный подход. Согласно этому подходу:

- цивилизация выражает определенный тип социокультурной организации народов, проживающих на определенной территории и ведущих особый образ жизни;
- каждая цивилизация уникальна и имеет историческое право на собственный социальный выбор;
- цивилизации, в отличие от общественно-экономических формаций, не приходят на смену друг другу, а рождаются и умирают как естественные организмы;
- цивилизации различаются между собой по укладу жизни людей, политической организации (так выделяют доиндустриальные, индустриальные и постиндустриальные цивилизации, общинные, сословные и классовые

цивилизации, цивилизации гражданского, этатистского и капиталистического типов);

- гражданское общество формируется в условиях индустриальной цивилизации как способ самоорганизации людей, выражающий в национально-культурной форме свободное пространство личности и ассоциативных субъектов (общественных движений, организаций).

Следует отметить, что цивилизационный подход наделяет гражданское общество атрибутивными признаками, не свойственными ему в реальной жизни. Независимо от точки зрения, гражданское общество должно обладать, по мнению сторонников данного подхода, такими атрибутами, как демократическое устройство, осуществление прав и свобод личности, в т. ч. свободы слова, плюрализм духовной жизни и, конечно же, наличие среднего класса.

В действительности же гражданское общество призвано ограничить не только экспансию государства, но и мира капитала, т. е. преодолеть негативные последствия чрезмерного вмешательства государства в частную жизнь людей, а также издержки рыночной конкуренции и капиталистической эксплуатации.

Я хочу обратить внимание в первую очередь на те проблемы, которые сегодня не получили решение научными средствами и потому рассматриваются преимущественно идеологически, т. е. в контексте долженствования, а не объективного поиска сущего, как это подобает делать в философии и науке.

При этом мне не хотелось бы упрощать теоретическую ситуацию, сложившуюся в последние годы по поводу

проблем становления гражданского общества в России. К сожалению, здесь больше вопросов, чем ответов. И мне далеко не все ясно в постановке и решении этих проблем, хотя я занимаюсь их изучением с начала 1980-х гг.

В первую очередь это касается того, что принято понимать под *элементами гражданского общества*. У многих отечественных исследователей нет достаточной четкости по этому вопросу, хотя можно согласиться с тем, что такой ясности нет и в западной научной литературе. Партии, семья, церковь являются институтами всего социума и, как таковые, не могут быть однозначно отнесены к гражданскому обществу, как это делают некоторые исследователи. Иначе следует признать и тот факт, что гражданское общество у нас (в России) и у них (на Западе) было всегда, по крайней мере, с тех пор как появилась семья. А это не очень корректное допущение.

Далее. Если основой такого общества следует признать индивида и его автономную деятельность, то вряд ли уместно рассматривать само гражданское общество как систему, обеспечивающую реализацию частных интересов индивидов и коллективов. При этом очень легко попасть в ловушку дуальности «государство — гражданское общество» Гегеля, в котором государство выражает целое, а гражданское общество представляет собой сферу частных интересов граждан.

Создание условий построения гражданского общества есть, по мнению исследователей-формалистов, наиважнейшая задача государства. Но это также серьезное заблуждение. Не может волк, которому поручают сторожить овец и создавать условия для их

выживания, сдерживать свой природный инстинкт. Точно так же не может государство как орган принуждения и правопорядка (который бюрократия склонна понимать по-своему и использовать в своекорыстных интересах) быть защитником и заботливым «отцом» гражданского общества. Это — антиподы, что, впрочем, не исключает возможность диалога и даже партнерских отношений между ними, хотя на практике этот диалог представители государства ведут, как правило, с позиции силы и организационных преимуществ.

Необходимо признать, что конфликт между гражданским обществом и государством имеет как латентную, так и явную форму. Западные гражданские общества обладают колоссальными возможностями открытого противостояния с государством, в т. ч. ненасильственного смещения официальной власти, если она перестает служить интересам рядовых граждан (пример последних выборов в Испании, последовавших за крупным терактом в отношении мирного населения).

Наше же общество, будучи лишь в самой незначительной степени гражданским (гражданским по форме, а не по сути), предпочитает накапливать социальное недовольство и находится в позиции наблюдателя. Сегодня у него нет сил и ресурсов противостоять произволу организованных представителей авторитарно-бюрократического режима. Разочарованная общественность, в очередной раз получившая на последних парламентских выборах урок манипулирования общественным мнением, не в состоянии в данный момент оказать сколько-нибудь серьезное сопротивление убежденной в сво-

ей непогрешимости и напроць лишенной чувства ответственности за содеянное государственной власти.

Конечно, хорошо бы иметь в итоге «раскрепощенную личность с чувством собственного достоинства и верой в свои силы». Но где ее взять после стольких десятилетий уничтожения и подавления личности и кто этому будет реально способствовать? Неужели государственные органы, следующие формально пунктам закона и не желающие на практике выполнять свой прямой долг перед обществом? Нет, не думаю.

Остается одно: спасение утопающего (в данном случае свободной личности и естественной формы ее социального существования — гражданского общества) — дело рук самого утопающего. Уповать на помощь сильного государства и крупного бизнеса, увы, не приходится. Они просто в силу своей природы заниматься этим не будут. Их вполне устраивает управляемое большинство, которое приняло сегодня «религию уступок и компромиссов» с действующей властью ради сохранения тех немногих лакун автономии и материального благополучия, которые остались после перестройки.

Поэтому совершенно бессмысленно в научном исследовании высказывать предположения о том, каким должно или может быть гражданское общество, основой и наивысшей ценностью которого якобы будет человек, его свобода и равенство. Об этом писали в свое время французские просветители. Этот стиль должествования в представлении о гражданском обществе не имеет отношения к объективному научному анализу того, что же происходит на самом деле.

Как известно, модели научного познания отличаются от формальных и нормативных моделей построения лучшего будущего тем, что они фиксируют в себе реальные противоречия реального общества, обнажая суть явлений, т. е. то положение, какое есть на самом деле, а не рисуется в воображении незадачливого исследователя. В них желаемое не выдается за действительное, а последнее не препарируется в угоду собственным заблуждениям и иллюзиям. Ученый идет тяжелой и тернистой дорогой, собирая крупицы нового знания об изучаемой реальности, вступая зачастую в разрез со столбовой дорогой, по которой обывателей ведут идеологи и политические технологи, стремящиеся отработать свой сомнительный заработок.

С позиций критической рефлексии становится очевидной другая, противоположная тенденция — движение назад от гражданского общества, реставрация авторитарно-бюрократического режима во всей его мощи и слабости. Об этом долго мечтали как представители бюрократии, так и лидеры национально-патриотических организаций.

С точки зрения формального подхода гражданское общество представлено сетью разнообразных организаций, начиная от «некоммерческих» союзов предпринимателей и заканчивая творческими объединениями. В действительности же многие из этих общественных объединений создаются для реализации личных или корпоративных интересов лиц, извлекающих собственную выгоду из организации гражданских инициатив и втягивания рядовых людей в шумные кампании и неоправданные гражданскими интересами митинги.

Представителям формального подхода так и не удалось выявить те структуры, которые образуют гражданское общество на национальном (федеральном) уровне. Органы местного самоуправления находятся сегодня в тисках между государственно-бюрократическим гнетом и конъюнктурными интересами местных олигархов. Им необходима поддержка федеральных структур власти и бизнеса, заинтересованных в демократическом и правовом решении общественных проблем. Они лишены каналов прямого воздействия на федеральные органы государственной власти. Поэтому движение снизу пресекается уже на региональном уровне, наталкиваясь на произвол местных князей и феодалов.

Мне представляется, что прежде чем определить специфику и структуру гражданского общества и его отноше-

ние к государству, необходимо вначале провести линию водораздела между гражданскими и негражданскими явлениями социальной жизни. Гражданское состояние и гражданственность возникают из необходимости выразить на национальном уровне общеродовые интересы всего человечества, защищать не частные (индивидуальные или корпоративные) интересы индивидов, а свободу и автономию личности вообще, в т. ч. защищать их от посягательств государства и экспансии мира капитала.

Именно в этом, на мой взгляд, состоит принципиальный вопрос гражданственности общества в современной России.

Для характеристики возможностей и перспектив гражданского общества в России необходимо представить вначале собственное понимание.

Гражданское общество: идея или реальность? К постановке проблемы

Одно из самых распространенных убеждений, имеющих место в рассуждениях о гражданском обществе, состоит в смешении идеи и реальности гражданского общества. Очень часто за гражданское общество принимается то, чем оно на самом деле должно быть, т. е. сам идеал. Поэтому реализация проекта гражданского общества в современной России наталкивается на противоречие между его идеальной и реальной моделями.

Первая, *идеальная модель гражданского состояния* или общества предложена, как известно, еще мыслителями прошлого. В истории социальной мысли

наибольший вклад в развитие учения о принципах гражданского состояния и существования людей внес И. Кант. Он высказал ряд фундаментальных положений, которые позволяют нам более четко определить онтологические границы понятия и феномена гражданского общества.

Вот некоторые из них:

- природные задатки человека, направленные на применение его разума, развиваются полностью не в индивиде, а в роде;
- для построения законосообразного порядка в отношениях между людьми природа использует

такое средство, как антагонизм — естественное разъединение общества в результате недоброжелательной общительности людей и различий в их задатках;

- самое точное обеспечение свободы ради совместимости ее со свободой других достигается только при *всеобщем правовом гражданском состоянии*;
- историю человечества можно рассматривать как выполнение тайного плана природы — осуществить совершенное гражданское объединение человеческого рода во имя наиболее полного развития всех задатков людей¹.
- «Вот почему такое общество, — подчеркивает И. Кант, — в котором максимальная *свобода под внешними законами* сочетается с непреодолимым принуждением, т. е. *совершенное гражданское устройство*, должно быть высшей задачей природы для человеческого рода...»². Отсюда следует, что гражданское состояние людей пользуется

безусловным приоритетом по сравнению с естественными, этническими формами объединения людей.

Вторая, *реальная модель гражданского общества*, существует (или существовала прежде) отнюдь не на всем цивилизованном Западе — «колыбели» всего человечества, а лишь на отдельных островках социокультурного пространства Европы и Северной Америки, которые появлялись и исчезли опять же не по законам развития всей человеческой цивилизации, а локально, т. е. в зависимости от благоприятного складывания политических, экономических и других условий жизни в тех или иных регионах мира.

Следовательно, я буду исходить из некоего собирательного образа реального гражданского общества, которое для меня существует в виде локальных и национально-ориентированных форм социальной самоорганизации людей, осуществляющих совместную жизнь на стадии индустриального (и постиндустриального) развития социума.

Гражданское общество как социокультурный проект современной России

Проблемы формирования гражданского общества необходимо интерпретировать, на мой взгляд, не в логике формального подхода, предъявляющего нормативные требования к моделям его построения, а в рамках проектного подхода.

В самом общем виде проект определяют как *способ представления предполагаемого или желаемого будущего* — результата (продукта), который необходимо получить в процессе особой (проектной) деятельности. По сути

¹ См.: Кант И. Соч. в 6 т. — М., 1965. Т. 6. С. 8–21.

² Там же. С. 13.

дела проект выражает образ желаемого состояния объекта, достигаемого в ближайшем или отдаленном будущем.

Социальный (социокультурный) проект понимают чаще всего как сконструированное инициатором (индивидом или группой) нововведение, обладающее определенным набором социально-значимых параметров³.

При таком подходе социальный проект (конструкт) выступает итогом творческой деятельности людей, вне и помимо которой он не существует. Дальнейшая судьба данного проекта зависит только от его создателей или лиц, которые призваны заниматься его внедрением.

Но в реальной жизни такая «стерильная» ситуация складывается очень редко. При характеристике социального проекта необходимо учитывать несколько принципов (критериев) его осуществления.

Во-первых, *принцип автономизации и объективации*, согласно которому социальный проект, будучи сконструированным кем-то и сохраняя при этом свою социальную значимость, с течением времени выходит из-под контроля его создателей и начинает жить собственной (автономной) жизнью, обрастая все новыми наслоениями и интерпретациями. Со временем он становится вполне объективным феноменом, существующим по собственным законам, не подвластным воле его разработчиков или инициаторов. Но это происходит лишь в том случае, если указанный проект сохраняет адекватность существующим потребностям общественного развития и интересам его

основных движущих сил (социальных субъектов).

Поэтому, во-вторых, очень важно учитывать *принцип социальной востребованности* проекта, в соответствии с которым данный проект живет ровно столько времени, сколько времени на него поступает социальный заказ. Так, например, социалистический проект не потерял свою актуальность и в наши дни, когда мировая система социализма рухнула, а социалистические эксперименты отдельных стран не увенчались сегодня успехом, не выдержав реальной конкуренции идей и технологий с капиталистической системой хозяйствования и общественных отношений. Пока существует заказ на идеи социального равенства и справедливости, социального государства и социального обеспечения малоимущих граждан, этот проект не потеряет свое значение и будет востребован новыми поколениями людей, не связанных идейно с принципами социализма.

В-третьих, *принцип «второго эшелона»*, означающий, что создатели (разработчики) социального проекта и организаторы его внедрения — это, как правило, не одни и те же субъекты. На смену инициаторам и авторам проекта приходит «второй эшелон», который не только вносит свои коррективы в его содержание, но и иногда выхолащивает саму суть проектируемого результата. Пример — большевистский проект социалистического переустройства российского общества. Авторы данного проекта — В. И. Ленин и его ближайшие соратники («старая ленинская гвардия»), а его исполнители —

³ См.: Луков В. А. Социальное проектирование. — М., 2003. С. 36.

И. В. Сталин и подконтрольный ему аппарат («черная гвардия»), возглавивший организованный террор против собственного народа.

И, наконец, в-четвертых, принцип модификации содержания социального проекта, искажения его исходных положений и ориентиров, выхолащивания сути при сохранении внешней формы (общего контура) и направленности. Ни один из существовавших в разные эпохи проектов не был реализован в его первоначальном виде. Так, например, проект коммунизма, предложенный и обоснованный К. Марксом, был искажен во многом его последователями и существует в превращенной форме в идеологии отдельных государств.

Таким образом, социальный проект с точки зрения его реализации представляет собой автономный (и объективный по своим последствиям) процесс, потребность в котором зависит от социальной востребованности, а реальное исполнение от представлений исполнителей — участников «второго эшелона», приходящих на смену авторам (инициаторам) этого проекта и осуществляющих в превращенной форме его исходные положения.

Если рассматривать гражданское общество не как социальный феномен, возникающий на стадии модернизации традиционных обществ, а как социальный (социокультурный) проект, содержание и цели которого меняются в зависимости от социального заказа и интересов очередного отряда исполнителей, то тогда следует признать, что «вторым эшелоном» после главного инициатора — демократической обществу в большинстве стран мира становится муниципальная и партий-

ная бюрократия, использующая в собственных интересах как саму идею гражданского общества, так и технологии его формирования.

Сущность проекта гражданского общества России раскрывается представителями бюрократии чаще всего в русле концепции догоняющей модернизации: если гражданского общества нет, то его «надо» обязательно построить, чтобы соответствовать критериям развитой (разумеется, западной) цивилизации. Отсюда вытекает и пресловутый набор цивилизационных стандартов: рыночная экономика, демократия, правовое государство и гражданское общество. В то время когда западный мир в лице своих идеологов заявляет о кризисе демократии (а следовательно, и гражданского общества) и необходимости переосмыслить ее итоги, наша бюрократия при попустительстве, а иногда и прямом пособничестве интеллигенции продолжает по инерции воспроизводить устаревшую схему модернизационной гонки, взваливая на плечи российских людей неблагоприятные последствия очередного мифа о предпочтительном будущем.

Но бюрократия не способна без интеллектуальной помощи экспертов и организованной поддержки населения осуществить проект гражданского общества в России. Иначе ее проектная деятельность очень скоро иссякнет, породив массу проектных суррогатов и псевдопроектов.

Кроме явно утопических социальных проектов, которым просто не дано реализоваться в жизни, существует множество других разновидностей — ускользающих и вялотекущих проективных практик, а также псевдо-

проектов. К последним я отношу псевдопроекты с условными названиями «Бабочка», «Улитка» и «Саранча».

«Бабочка» — сугубо декоративный проект, призванный усыпить внимание общественности и закамуфлировать процесс «волшебного превращения» гусеницы (реальных интересов субъектов) в бабочку (декоративное обрамление этих интересов). Жизненный цикл данного псевдопроекта характеризуется яркими красками и быстротечностью, как и жизнь натуральной бабочки.

Второй псевдопроект обнаруживает свою суть в названии. Это — проект «Улитка», авторы которого формулируют принципиально недостижимые ориентиры, растягивая их реализацию на долговременную перспективу и выходя тем самым за временные рамки жизни как авторов, так и исполнителей проекта. Особенностью данного проекта является не только чрезвычайное медленное осуществление, но и размытое (аморфное) содержание, скрытое под раковиной общих слов, символов и ритуалов.

«Саранча» — самый опасный и ресурсоемкий псевдопроект, инициаторы которого, подобно стаям известных насекомых, поглощают много средств и человеческой энергии, нанося непоправимый ущерб другим участникам социальной жизни и оставляя после себя «черные дыры» в социальном пространстве.

Для осуществления псевдопроектов его авторы используют изощренные средства и технологии. Одну из таких технологий я называю технологией трех Д, которая расшифровывается тремя словами «декларация — демонстрация — декорация».

Декларация — заявление о желаемом результате (состоянии дел), которое не подкреплено взвешенной оценкой реальных возможностей субъекта, а провозглашенные в нем цели не обоснованы с точки зрения наличных средств и ресурсов.

Демонстрация — подтверждение решимости и готовности субъектов (инициаторов проекта) действовать для осуществления заявленных целей и задач. Готовность к действию еще не означает само действие, ведущее к осуществлению цели. Это — публичная игра, назначением которой является скорее презентация намерений, чем сообщение о реальных достижениях.

И, наконец, *декорация* — показательное представление, служащее для прикрытия заявленных, но не реализованных целей, а также процедура оформления в привлекательные формы внешних (несуществующих в действительности) результатов.

Социальный проект гражданского общества в России характеризуется противоречивыми и трудно совместимыми особенностями, зачастую исключаящими друг друга. Это:

- 1) *свободное развитие личности* в условиях рыночной экономики и правового государства;
- 2) *общественное служение* как форма добровольного, ответственного и бескорыстного участия личности в делах общества;
- 3) *социальная справедливость* как мера гармонизации отношений между разными классами и слоями общества;
- 4) *национально-патриотическое объединение (единение)* «свободных» и «ответственных» гражд-

данских субъектов на основе общих культурных и религиозных (как правило, православных) традиций.

Итак, свобода личности, ее служение обществу, социальная справедливость, а также национально-патриотическая ориентация — вот четыре (а не три) краеугольных камня, на которых зиждется российский проект гражданского общества.

Обеспечить успешную реализацию проекта гражданского общества в России практически невозможно, поскольку каждая из его составляющих представлена разными социальными и политическими силами. Идеи свободы и автономии личности отстаивают, как известно, либеральные круги российского политического сообщества, идеи общественного служения и социальной справедливости — сторонники левого

крыла (социал-демократы и коммунисты), а национально-патриотическое движение к общественному единству — правые (консервативные и откровенно шовинистические) силы.

Гражданский проект современного российского общества нельзя квалифицировать однозначно как псевдопроект, поскольку он отражает не только интересы бюрократии, но и реальные чаяния и надежды многих российских людей, разделенных труднопроходимой гранью идейных убеждений и ценностей. И все же в нем присутствуют элементы псевдопроектов (в т. ч. «Бабочка» и «Улитка»), которые инициируются отдельными отрядами отечественной бюрократии.

В этой связи осуществление проекта гражданского общества и гражданственности в России носит во многом парадоксальный характер.

Возможности и парадоксы формирования гражданского общества в современной России

Россия: гражданское общество или общество гражданственности?

Парадокс *первый*. У нас есть предпосылки общественности, но нет пока условий для формирования и развития полноценного гражданского общества, т. е. общества, в котором гражданственность помножена на общественность. И то, и другое, как показывает

сравнительно недавний опыт нашего общественного развития, находится в России под знаком вопроса.

Так что же такое гражданское общество? В нашем понимании гражданское общество есть сфера современного социума, возникающая на стадии

индустриального развития стран Запада и создающая реальные нравственные и правовые предпосылки для динамического, сбалансированного взаимодействия системного и жизненного миров как взаимодополняющих сторон общества, развивающихся в направлении всеобщего, родового и свободного единства людей.

Короче говоря, это — *общество свободных и автономных субъектов — личностей, сообществ и организаций, осуществляющих свою деятельность в интересах развития каждого человека и всего человеческого рода.*

Гражданское общество в целом и гражданственность отдельного человека характеризуются, на наш взгляд, следующими чертами:

1. Стремлением к наиболее полному выражению и развитию *родовых (всеобщих) сил, способностей и интересов* участников совместного жизненного процесса. Здесь действует тенденция: условием моего развития является развитие других людей, с которыми я живу на одной лестничной площадке, улице, микрорайоне, городе, регионе, стране, планете.

2. Гражданское общество характеризуется *свободой выбора и самоопределения* участников совместной жизни: каждый вправе поступать так, как он считает нужным, если это не затрагивает жизненные интересы других участников взаимодействия и не противоречит общим правовым и нравственным установлениям.

3. Гражданское общество отличается также *конвенциональным (согласованным) и легитимным (имеющим юридическую или нравственную силу с точки зрения принятия или одобрения большинством данной общности) характером норм и правил поведения*: ничто не принимается раз и навсегда на веру; любое правило — результат конвенции и согласования всех заинтересованных участников взаимодействия.

Ни по одному из перечисленных выше пунктов я не нахожу прямого подтверждения гражданского состояния нашего общества. Но значит ли это, что у нас нет гражданственности?

Гражданственность по-русски

Второй парадокс заключается в том, что у нас отсутствует гражданское общество, но имеется гражданственность и гражданская мораль. Только в России гражданин — это не столько подданный государства, сколько слуга всего общества. «Поэтом можешь ты не быть, но гражданином быть обя-

зан». Эти слова поэта как нельзя лучше выражают смысл российской гражданственности.

Критерием гражданственности общества и личности является, с нашей точки зрения, *целостное отношение человека к социальному и природному миру*, в т. ч. умение удерживать

всеобщее (общеродовое) в конкретных ситуациях взаимодействия с природой, социумом, отдельными людьми, способность устанавливать в каждый данный момент времени своего существования меру разумного сочетания (баланса) индивидуальных и общественных интересов. Все то, что не соответствует этому критерию, не может быть признано легитимным или правомерным.

Понятие «гражданственность» соединяет в себе черты всеобщей (родовой) и особенной (национальной) культуры. Гражданственность — это, прежде всего, органический сплав «высших» (а не просто общевидовых или индивидуально-личностных) родовых свойств

человека, взятых в их идеальном воплощении и реальном бытии⁴.

Источник гражданственности западного человека — наличие формальных прав и свобод, в т. ч. права на частную собственность. Условия же гражданственности российского человека — его призвание и способность быть слугой общества. Там, на Западе, человек должен иметь определенные права и свободы, чтобы быть гражданином. У нас наоборот: человек должен быть слугой, служителем национальной или иной общественной идеи, чтобы иметь определенные (как правило, неформальные и не всегда гарантируемые государством) права и свободы гражданина.

Гражданское общество «сверху»

Третий парадокс. В России и, в особенности в ее правящих кругах, с недавних пор господствует установка: если нет или не складывается у нас гражданского общества, то его надо обязательно создать, искусственно построить. При этом гражданское общество обычно отделяют от государства, подразумевая под ним совокупность негосударственных институтов и организаций.

Таким образом, масштаб государственного и гражданского строительства в России определяется ценностно-нормативными рамками реально сложившейся олигархически-бюрократической культуры, а не нормами, декларируемыми в Конституции и других законах РФ. И уж тем более не общественными и гражданскими интересами.

⁴ В научной литературе гражданственность рассматривается как многозначное понятие, которое характеризует: (1) антитезу аполитичности, активную и сознательную вовлеченность в дела политического сообщества; (2) психологическое ощущение себя гражданином, полноправным членом политического сообщества; (3) способность и готовность выступать в роли гражданина; (4) высшую добродетель свободного и полноправного участника политического сообщества; (5) приверженность интересам всего государства, готовность идти на жертвы ради этих интересов (Современная социал-демократия. Словарь-справочник. — М., 1990. С. 78). Это «качество, свойство поведения человека, гражданина, проявляющееся в его готовности и способности активно участвовать в делах общества и государства, сознательно пользоваться своими правами, свободами и выполнять свои обязанности» (Технология политической власти: Зарубежный опыт. — М., 1994. С. 153).

Появление Общественной Палаты и другие инициативы высших представителей государственной власти означает на самом деле умножение бюрократического аппарата, замену содержания проекта гражданского общества его формой. От демонстрации власть переходит к другой стадии осуществления проекта — декорации.

Не совсем очевидным мне представляется и утверждение о том, что институтом гражданского общества в России является местное самоуправление. С введением «вертикали влас-

ти» местное самоуправление было отодвинуто на второй план. Оно стало очередной декорацией.

В его нынешнем виде институт местного самоуправления нельзя рассматривать однозначно как момент самоорганизации и самодеятельности людей, их объединения в добровольные сообщества. Тем более что представители формального подхода к гражданскому обществу подчеркивают общность муниципального управления (и местного самоуправления) и государственной власти.

Гражданское общество и средний класс: проблема коэволюции

Четвертый парадокс заключается в приписывании среднему классу роли социальной основы гражданского общества.

Еще одна важная проблема — приписывание среднему классу роли создателя и хранителя гражданского общества. Я уже писал о том, что средний класс не является типичным представителем гражданского общества и тем более его социальной основой.

Именно промежуточное положение этого класса, которое он занимает в социальной структуре общества, и делает его наиболее стабильной и предсказуемой общностью, что лишает его гражданской, чаще всего вне- или над-нормативной активности. Гражданская позиция не является нормой ни для западного, ни для российского человека. Скорее наоборот, быть гражданской личностью у нас и у них становится отклонением от норм, своего рода социаль-

ной аномией. Но этот тезис нуждается еще в развернутом доказательстве.

В действительности средний класс, если таковой у нас вообще существует, а не является аналитической конструкцией, плодом научного вымысла исследователей, является скорее консервативной, чем активной инновационной силой, субъектом социальных изменений, ведущих к формированию новых форм гражданского общества. Вопреки утверждению известного отечественного исследователя В. И. Бакштановского, любой представитель среднего класса, достигнув «срединного» состояния в плане необходимого и достаточного, тут же обнаруживает устойчивое стремление умножить свое благосостояние, нарушая привычный для него баланс достаточного и избыточного (сверхдостаточного) благополучия.

Думаю, что Е. М. Аврамова и Т. И. Заславская завышают удельный вес среднего класса в российском обществе (20% населения). Наверное, критерий самоидентификации, т. е. субъективного отнесения себя к среднему классу, более операционален для характеристики социальной структуры нашего общества.

Скорее прав Г. Г. Дилигенский, когда отрицает наличие целостности у группы, которую условно можно отнести к среднему классу. Если критерием последнего все же является самоидентификация, как утверждает автор, то тогда нужно признать, что следование средним или срединным эталонам вряд ли можно отнести к существенным признакам субъектов гражданского общества.

Субъективный критерий отнесения группы индивидов к среднему классу (самоидентификация) не исключает необходимость введения объективного фактора — степени независимости источников их существования от государства и бизнеса как основных институтов современного социума.

Именно промежуточное положение этого класса, которое он занима-

ет в социальной структуре общества, и делает его наиболее стабильной и предсказуемой общностью, что не лишает его полностью гражданской активности. Однако гражданская позиция не является нормой ни для западного, ни для российского представителя среднего класса.

Я убежден, что средний класс в России является скорее образом жизни, способом самореализации, чем экономической группой, имеющей определенные доходы или соответствующий уровень жизни.

В России средний класс — это скорее социокультурное явление, выделяемое не по признакам дохода или образовательного уровня, а по признаку пространственного расположения, приближенности или отдаленности от «Центра» — источника власти и благополучия. Наши «средние» беднее, чем их, на Западе, но образованы куда лучше, чем наши «новые». Мало кто желает быть «низшим», хотя бы в силу нежелания смириться со своим бедственным положением или явным нежеланием «быть как все».

Предприниматели и гражданское общество

Пятый парадокс: предприниматели и предпринимательство не являются в России социально-экономической основой гражданского общества. Это касается как малого, так и крупного бизнеса.

Лично у меня складывается впечатление, что малое предпринимательство может существовать и в условиях отсутствия гражданского общества. Взять, например, Китай. Кто рискнет

сегодня объявить там гражданское общество и правовое государство? Но ведь относительная свобода мелких и средних хозяйствующих субъектов в Китае уже достигнута. Минимум экономической свободы, существующий во всех авторитарных и политарных режимах недавнего прошлого и настоящего, еще не гарантирует гражданскую активность людей и их формаль-

ное равенство перед законом в сфере экономики и политики.

Тут дело в другом. Сам институт малого предпринимательства непосредственно расширяет сферу автономии граждан и лишает государство прямых рычагов присвоения и перераспределения частной собственности. С другой стороны, этот институт поглощает огромную энергию индивидов, затрачиваемую на решение проблем выживания их предприятия (дела), а уже затем на собственную самореализацию. Малый предприниматель — существо зависимое и крайне неустойчивое с точки зрения ориентации на гражданское общество.

Я почти убежден, что собственник, как мелкий, так и крупный, не может быть активным и полноценным членом гражданского общества, тем более его строителем. Его тяготят материальные проблемы и административные барьеры, с которыми он сталкивается ежедневно, отстаивая свое право распоряжаться собственностью и властными полномочиями.

Но значит ли это, что для того чтобы быть гражданином, необходимо отказаться

от обладания собственностью и властью, сохранив тем самым свою гражданскую непорочность. Нет, конечно. Суть гражданственности заключается в умении соотносить и гармонично сочетать общественные и частные интересы.

Социальное партнерство как процесс и результат достижения компромисса между работодателями и наемными работниками также имеет весьма косвенное отношение к идеологии гражданского общества. Мелкие предприниматели и собственники редко вступают в диалог с работодателями по поводу найма на работу.

Социальное партнерство в его нынешнем виде есть искусство компромисса между богатыми и бедными, нуждающимися и обеспеченными. Оно примиряет конфликтующие стороны, участвующие в договорном процессе, но не делает их граждански активными, свободными и ответственными. Необходимо развивать другие формы социального партнерства, наиболее адекватные критерию свободного развития свободных личностей. А для этого у нас еще нет необходимых и достаточных предпосылок.

Интеллектуалы и гражданское общество

Шестой парадокс: интеллектуалы в России не только разобщены внутри себя, но и не в состоянии обеспечить идеологию гражданского общества и установить конструктивный диалог с властью.

Однако автономия субъектов в экономической сфере сама по себе еще не обеспечивает их гражданскую позицию. Еще Грамши подчеркивал

примат культуры в становлении гражданского общества. Для него главным субъектом этого общества выступает интеллигенция как наиболее продвинутая в интеллектуальном отношении и способная к критической рефлексии общность людей.

Как это ни парадоксально, но в нашем обществе, несмотря на рыноч-

ную трансформацию определенной части интеллигенции и ее переход в ряды интеллектуалов, обслуживающих интересы государственной бюрократии и большого бизнеса, остается еще прослойка граждански активных лиц, способных выражать общенациональные интересы, критически переосмысливая ход социальных перемен.

Но одних усилий этой части интеллигенции (интеллигенции по призванию, а не по своему социально-экономическому статусу) недостаточно для формирования институтов гражданского общества — добровольное ассоциирование граждан для решения общезначимых проблем (гражданские

инициативы, организации и движения); перманентный общественный дискурс, осуществляемый в независимых средствах массовой информации (диспуты, референдумы и пр.); свобода слова и диалога как с представителями государства, так и мира бизнеса; свободные и демократические выборы в органы общественного самоуправления; система гражданского влияния и общественного контроля над деятельностью правительственных и предпринимательских организаций (общественные слушания, общественные санкции, акции гражданского протеста и неповиновения и др.).

А есть ли у нас коллективные субъекты гражданского общества?

Седьмой парадокс состоит в том, что в России есть отдельные гражданские личности (кстати, не только правозащитники, но и представители научной интеллигенции), но практически нет коллективных субъектов гражданской активности. То, что скрывается за различными по юридической форме (статусу) общественными организациями, на самом деле гражданскими организациями не назовешь.

Формально, любую общественную и некоммерческую организацию можно отнести к субъектам гражданского общества. Но это лишь формально. На самом же деле гражданским субъектом личность или организацию делают их реальные дела и поступки. И не просто акции, организованные по принципу «за»

или «против», а действия людей, осознающих свою ответственность за свое непосредственное окружение, общество в целом, судьбу всего человечества. Ответственность деятельная, реализуемая в форме гражданского участия.

Всякая политическая идеология содержит этическое (нравственное) оправдание интересов определенной группы (элиты). В качестве благородных целей объявляются «всестороннее развитие человека», «национальные интересы», «благо народа», «счастье человека» и пр. Но в этом заключается смысл собственно гражданской активности и гражданской самодеятельности. Это внешняя, декларативная сторона дела.

Гражданский субъект — это прежде всего целостный субъект родовой

(свободной и сознательной) деятельности, направленной на его собственное развитие и служение интересам всего общества.

Гражданское общество начинается с активных и инициативных действий. А гражданское действие — это осознанное и практическое отношение к делам общества как своим собственным. Это условие свободы и свободно-го творчества. Ничего подобного Запад не знает. Он развивает гражданственность на религиозной основе (в форме протестантизма) и на основе капиталистической формы хозяйствования (в виде рыночной экономики). Он ищет источник свободы личности, прежде всего, в ее экономико-правовом положении и религиозной нравственности.

Быть субъектом гражданского общества у них, на Западе, — это значит иметь, иметь источники существования, независимые от государства, иметь определенные и причем гарантированные государством права и свободы. Быть гражданской личностью у нас, в России, — это значит служить, служить обществу независимо от своего экономического и правового положения. Причем речь идет именно о служении всему обществу, а не богу, государю или корпорации.

Но не только служение обществу выступает предпосылкой гражданской активности в России. Без готовности к самопожертвованию гражданственность теряет свой смысл. Причем не надо смешивать риск, имеющий место в предпринимательстве, и риск, связанный с исполнением общественного долга.

В этом заключается, пожалуй, социокультурный смысл формирования гражданского общества и граждан-

ственности. Имение и служение — совершенно разные в культурном отношении способы бытия, «действия» и выражения гражданской субъектности. Понятия служения и долга по-разному воспринимаются в России и на Западе. Для западных людей быть гражданином — это значит быть верующим и в то же самое время свободным человеком, располагающим всеми необходимыми правами. Для российских людей гражданин — это слуга общества, осознавший свою ответственность за настоящее и будущее своей страны. Это всегда и во всем патриот, а не космополит, стремящийся любой ценой, даже ценой разрушения собственного государства получить гарантированную свободу и неотъемлемые права. Именно служение, а не наличие формальных прав и свобод, гарантированных законом, есть осознанная необходимость гражданина и гражданской личности в России.

Одна из острых проблем формирования гражданского общества в России — неразвитость личностного начала российского человека и гражданина. Общественное служение характерно только для развитых и свободных личностей. Служение без свободы самой личности есть повинность, переходящая со временем в безответственность. Только свободная и автономная личность, делающая своим выбором общественное служение, может стать полноценным субъектом гражданского общества.

Каков же напрашивается вывод? К сожалению, он не является ни для кого открытием. Об этом писали и пишут многие отечественные исследователи. В России успешно формируется *квазигражданское общество*, которое

заполняет собой вакуум, образовавшийся в результате падения прежней идеологической системы и отсутствия демократических традиций. Такое общество лишь по форме напоминает гражданское, а по сути является его полным антиподом. Общество, в котором

культивируется видимость плюрализма и демократического участия граждан, не может вырабатывать альтернативных программ социального реформирования, быть реальным субъектом общественно-политической жизни страны.

Почему же все-таки стоит говорить о гражданском обществе в России как социальном проекте?

В ситуации перманентного падения уровня жизни населения и разрушения человеческого потенциала, одним из показателей которого становится повышение доли употребляемых наркотиков в стране (в этом страшном показателе мы уже вышли на пятое место), говорить о проблемах гражданского общества актуально, хотя крайне нелепо и странно.

Актуально, потому что государство уже не справляется со своими прямыми функциями — поддержание общественного порядка и обеспечение безопасности граждан в обмен на добровольное исполнение ими своих обязанностей.

Нелепо, потому что гражданское общество как детище западной цивилизации в России никак не находит себе реального пристанища. Ситуация усу-

бляется еще и тем, что международные организации, олицетворяющие собой органы самоуправления мирового (глобального) гражданского общества, как, например, Европейская парламентская ассамблея, упорно отторгают и не признают российскую гражданственность. И дело не только в чеченском вопросе (наверное, нет ни одной страны в мире, где не было бы своего национального вопроса).

Настало время перевести дискуссию о гражданском обществе в русло практической реализации этой идеи с учетом нашего социокультурного опыта. Но для этого необходимо рассматривать гражданское общество не как конечное состояние, а как социокультурный проект — поле общественных дискуссий и конкуренции идей.

К 100-летию собрания первой парламентской библиотеки России

Чигарева И. В.

Северо-Западная Академия государственной службы обладает библиотекой, интересной по своему составу, и имеющей нетрадиционную для других библиотек историю. Основной фонд академической библиотеки расположен в Таврическом дворце и ведет свой отсчет со времени, когда в 1906 г. был созван первый российский парламент.

17 октября 1905 г. был обнародован манифест, положивший начало работе первой Государственной Думы. Местом ее пребывания был определен Таврический дворец. В связи с этим в январском номере газеты «Россия» за 1906 г. сообщалось, что во дворце «идет тщательный ремонт помещений, предназначенных для председателя Думы, его товарища, секретаря, для министров и их товарищей и пр. и обширное помещение для библиотеки». О том, что библиотека необходима первому российскому парламенту, никто не сомневался: «Государственная Дума, надо надеяться, будет работать не так, как бюрократия, а на широком и прочном основании фактов, всесторонне освещенных. Для этого ей необходимо иметь под рукой многотомную, хорошо устроенную справочную библиотеку с удобными приспособлениями для занятий в ней днем и ночью»¹. В начале апреля 1906 г. впервые в газетах упоминается о том,

Ирина Владимировна Чигарева — директор научной библиотеки Северо-Западной академии государственной службы

¹ Ткачев А. Н. // Россия. 1906. № 62.

что в западном крыле Таврического дворца, в числе прочих, приготовлено и помещение для библиотеки и читальной комнаты, «которая будет содержать в себе все выдающиеся журналы и газеты, как русские, так и иностранные»². 27 апреля 1906 г. начинает работу первая Государственная Дума и, согласно «Сборнику сведений о Библиотеке Государственной Думы...»³, для нее было приобретено несколько книг справочного характера и произведена подписка на некоторые газеты и журналы, из Сената оставили полное собрание законов Российской империи и несколько экземпляров Свода Законов.

На основании раздела 3 §61 «Наказа Канцелярии Государственной Думы и прочим установлениям при Государственной Думе состоящим», 10 мая 1906 г. из числа депутатов была избрана Библиотечная комиссия (одна из 8 постоянных) для руководства деятельностью библиотеки. Предложенные комиссией кандидатуры утверждал Председатель Государственной Думы. Первым председателем Библиотечной комиссии был избран историк, юрист, социолог, академик Петербургской Академии Наук профессор М. М. Ковалевский. В разные годы в ее состав входили такие выдающиеся личности как: П. Б. Струве, А. А. Кизеветтер, И. В. Гессен, П. Н. Милюков, А. Н. Ткачев, И. В. Лучицкий, В. А. Бобринский, товарищ Председателя Государственной Думы А. Ф. Мейендорф,

С. П. Мансырев, П. П. Гронский и др. Уже 5–6 июня 1906 г. был разработан Устав библиотеки, установлен размер постоянного кредита в размере сначала 10 000, а позднее 12 000 руб. в год. «Библиотека и газеты для думцев крайне важны как материал для будущих работ Думы. На эту сторону вопроса комиссия обратила большое внимание, и уже к концу второго месяца существования Думы в ее библиотеке имелись газеты, и шкафы оказались заполненными книгами. Заведывание отделами библиотеки взяли на себя отдельные депутаты, специалисты по тому или другому вопросу»⁴.

Комплектование библиотеки Государственной Думы рассматривалось как дело государственной важности. Учитывалась мозаика политических, социально-экономических вопросов, которые проходили обсуждение в Думе. Выработывались общие подходы, схемы организации библиотеки нового для России типа. Помимо необходимости подбора информации по частным проблемам библиотека должна была считаться с насущными потребностями работы парламента, обусловленными самой природой законотворческой деятельности: «Хорошо поставленная парламентская библиотека, реагирующая, как следует, на работу своего парламента, по необходимости будет так же пестра, как пестра жизнь страны, проходящая через парламента: по составу книг парламентской библиотеки

² Петербургская газета. 1906. 17 апреля. № 103. С. 2.

³ Сборник сведений о Библиотеке Государственной Думы, действующих в ней инструкций и правил и важнейших постановлений Библиотечной Комиссии Государственной Думы 3 созыва. — СПб., 1912. С.3.

⁴ Попов И. И. Дума народных надежд. — М., 1907. С. 68.

можно до известной степени определить, чем именно интересовался парламент, и наоборот, зная, над какими вопросами работали депутаты, можно заранее определить, какие книги найдутся в парламентской библиотеке»⁵.

С целью скорейшего пополнения библиотечного фонда необходимыми материалами, Библиотечная комиссия приняла следующие меры:

- связалась с редакциями газет и журналов и договорилась, что большинство из них стало присылать свои издания безвозмездно или в обмен на стенографические отчеты о заседаниях Государственной Думы;
- получила разрешение Министра Внутренних Дел на предоставление возможности получать из Главного Управления по делам печати цензурные экземпляры с условием, что книги выбираются по истечении года со дня выхода их в свет;
- обеспечила возможность получать газетные вырезки из Осведомительного Бюро;
- обратилась к министрам и главноуправляющим с ходатайством о присылке всякого рода служебных и ведомственных изданий, в том числе с грифами «Секретно», «Не подлежит оглашению» и т. д.
- обеспечила возможность получать нужные для депутатов книги из Императорской Публичной библиотеки, с тем, чтобы книги

предоставлялись в пользование на срок не более месяца и на дом не выдавались;

- наладила регулярный обмен парламентскими изданиями, который даже после 1917 г. продолжал действовать. Так, в 1907 г. в пособие к рассмотрению Государственной Думой сметы государственных доходов и расходов на 1907 г. «библиотекой Государственной Думы будет сделано сношение со всеми западноевропейскими парламентами о доставлении в Государственную Думу всего, что имеет отношение к парламентскому рассмотрению смет»⁶;
- в 1909 г. в Государственной Думе проводится закон, по которому библиотека получает право бесплатно и без цензурного рассмотрения выписывать книги из-за границы;
- во время поездок по европейским странам заключались договоры с издательствами и книжными магазинами о поставке ими изданий со скидкой 10–30% стоимости.

Кроме перечисленных мер, направленных на скорейшее пополнение фонда, существовал еще один источник: дары и пожертвования, о чем свидетельствуют книги с дарственными надписями, хранящиеся в фонде. Поступали как отдельные экземпляры, так и целые коллекции. В апреле 1908 г. Московская городская

⁵ Белов А. М. Парламентские библиотеки, как особый тип библиотек государственных: Доклад общему собранию Общества Библиотековедения в заседании 19 ноября 1912 г. // Библиотекарь. 1913. № 1. С. 13.

⁶ Петербургский листок. 1907. 24 февраля. № 54. С. 2.

управа выслала бесплатно в библиотеку по одному экземпляру изданий К. Т. Солдатенкова. 19 марта 1912 г. библиотеке Государственной Думы Александрой Феликсовной Милутиной была пожертвована библиотека Н. А. и Ю. Н. Милутиных. В ней насчитывалось 698 названий, 1295 экземпляров книг, брошюр, официальных изданий, касающихся реформ 1860-х гг.

Для более полного комплектования с 1912 г. в читальном зале лежала книга регистрации заявлений. В этой книге читатели могли оставить заказ на необходимые издания. Там же была графа об исполнении. Наличие 5 требований на одно и то же издание ставило вопрос об обязательном приобретении данного экземпляра в фонд библиотеки. Заказы книг носили исключительно «рабочий» характер. Последняя «думская» запись сделана 25 февраля 1917 г. с просьбой заказать в читальный зал книгу «Поволжье в XVII и начале XVIII века».

При организации первой в России парламентской библиотеки был подробно изучен опыт библиотечного дела Западной Европы, с этой целью организован ряд ознакомительных поездок библиотекаря Государственной Думы в парламенты Европейских стран. Из опыта Западной Европы бралось все лучшее — от подходов к формированию фондов до устройства читального зала, книжных шкафов, режима работы. Отмечалось, что парламентские библиотеки других стран открыты всего 9 часов, тогда как Библиотека Государственной Думы работает с 10 часов утра до 10 часов вечера. Так же, как и в евро-

пейских парламентских библиотеках, «обыкновенно расположенных в самом здании парламента, составляют его нераздельную часть, и потому доступ к ним так же не свободен, как и в сами парламента... осмотр библиотеки Государственной Думы и проникновение в нее посторонних лиц допускается с разрешения Председателя только в особо исключительных случаях... Допускаются посторонние лица в библиотеку... лишь исключительно для научных занятий и притом в тех только случаях, когда нужные для них печатные материалы не имеются в каком бы то ни было другом книгохранилище Империи»⁷.

Результатом всех усилий Библиотечной комиссии стал активный рост фонда. В 1907 г. в количестве 800 экземпляров был издан первый печатный каталог библиотеки. Согласно ему на 1 ноября 1907 г. объем фонда составлял 1653 экз. книг на русском языке и 341 экземпляр на иностранных языках. В 1911 г. А. М. Белов делает такую запись: «Книгохранилище библиотеки Рейхстага насчитывает до 200 000 томов, то есть по объему почти равняется Библиотеке Государственной Думы. Ежегодный прирост книг в библиотеке Рейхстага равняется приблизительно 4000 томов, считая в т. ч. и все номера журналов, т. е. несколько менее, чем в Библиотеке Государственной Думы»⁸. В 1913 г. Библиотека получала 505 названий журналов, из них 363 названия на русском языке, 142 — на иностранных языках; 321 название газет, из них 287 — на русском языке, 34 — на иностранных. В результате четкой и пра-

⁷ Белов А. М. Указ. соч. С. 9–10.

⁸ Белов А. М. Отчет о командировке в Германию....

вильной организации к концу 1916 года фонд библиотеки насчитывал около 130 000 единиц хранения.

Специфика парламентской библиотеки накладывала опечаток на формирование фонда. Особое внимание уделялось комплектованию следующих разделов:

1. Действующее законодательство России и зарубежных стран. Наряду с общим сводом Законов Швейцарии читатели могли получить законы каждого из ее кантонов, так же, как и каждого из штатов Северо-Американских Соединенных Штатов.
2. Издания зарубежных парламентов. Был организован специальный парламентский отдел, где собирались материалы парламентов Европейских стран. Особым вниманием пользовались отделы Австро-Венгрии с 1860 по 1914 гг., Германии, Франции.
3. Официальные издания различных правительственных учреждений. Такой материал библиотека получала безвозмездно. Кроме того, по частному соглашению свои издания присылали французские министерства.
4. Литература юридического характера, право во всех его проявлениях и обширная литература по вопросам социальным и политико-экономическим.
5. Отдел периодики. Газетно-журнальный отдел был одним из важнейших, поскольку отражал общественное мнение страны.

Отведенных под библиотеку двух комнат в западном крыле дворца уже не хватало, чтобы вместить все поступающее в библиотеку. В сентябре 1907 г. распорядительной комиссией Государственной Думы был поднят вопрос о переустройстве театра в Таврическом дворце для склада поступающих в Государственную Думу печатных изданий. На заседании 11 марта 1908 г. распорядительная комиссия признала возможным обратиться в Дворцовый театр в библиотеку: «Предполагается сцену театра обратиться в книгохранилище, а зрительный зал обратиться в читальный зал»⁹. Особое внимание было обращено на то, что подвальное помещение театра возможно будет использовать для размещения в нем архива. Начинаются работы по перестройке театра под читальный зал, библиотеку и архив Государственной Думы, для улучшения освещения читального зала вместо живописного плафона в потолке был сделан световой фонарь, просуществовавший до середины XX в. В результате библиотека Государственной Думы «занимает часть левого крыла Дворца и состоит из:

- 1) книгохранилища, оборудованного по образцу лучших иностранных учреждений подобного рода, железными в 3 яруса шкапами, галереями, лестницами, а для парламентского отдела — вместительными деревянными съемными, американского типа, шкапами;
- 2) из газетного склада для хранения важнейших газет русских и

⁹ Государственная Дума. Созыв 3. Сессия 1. Ч. 2. Заседания 31–60 (с 21 февраля по 6 мая 1908 г.). — СПб., 1908. Ст. 389–391.

иностранных за определенный период;

- 3) из 3 комнат для канцелярии, внутрибиблиотечной работы и архива;
- 4) из обширного 2-светного читального зала на 300 человек.

От канцелярии и читального зала книгохранилище отделено железными дверями и железной лестницей. Отопление — паровое для читального зала, книгохранилища, газетного склада; печное — в канцелярии. Из библиотечки, ютившейся в одной обыкновенной комнате, выросло значительное, образцово поставленное учреждение, вполне отвечающее своему назначению»¹⁰.

Особые требования предъявляли к персоналу библиотеки. В октябре 1909 г. в газетах «Русские Ведомости» и «Новое время» были опубликованы сообщения о том, что Библиотечной комиссией объявлен конкурс на соискание должностей библиотекаря и помощников библиотекаря Государственной Думы. Соискатель должен был иметь высшее образование (преимущество юридическое), знать европейские языки (английский, немецкий, французский), хорошо разбираться в юридических и экономических науках, иметь библиотечный опыт. Лица женского пола, желавшие работать в библиотеке переписчицами, должны были иметь среднее образование, знать новые европейские языки и владеть русской и иностранной машинописью.

Штат библиотеки состоял из 1 библиотекаря, 2 старших помощников, 3 младших помощников, 5 вольнонаемных служащих и 5 служителей. В 1910 г.

на должность Библиотекаря Государственной Думы был утвержден коллежский советник, библиотекарь Императорского общества любителей древней письменности, действующий член Русского Библиологического общества А. М. Белов. Старшим помощником библиотекаря был назначен А. Э. Конге, еще в 1907 г. командированный в библиотеку Государственной Думы из канцелярии Государственного Совета. Вторым старшим помощником библиотекаря был назначен В. М. Розенкевич. Младшими помощниками библиотекаря Государственной Думы были: А. С. Девев, Н. А. Королев, перешедший из библиотеки Политехнического института, Е. Д. Пахоруков, перешедший из Императорской Публичной Библиотеки. Служащие по вольному найму: М. Ф. Зубова, Л. С. Кулжинская, М. Н. Попова, К. К. Сверлов, Н. Ю. Шустова.

Вместе с Февральскими событиями 1917 г. для библиотеки наступил период безвременья и безначалия. «За полную бесполезностью Думы в газетах одно время все чаще и чаще писалось о необходимости ее формального роспуска; это же говорилось и в Совете рабочих и солдатских депутатов. Потом писать и говорить перестали: уже не стоило. Сочли более удобным просто физически выдворять Думу из дворца: сначала заняли одну комнату, потом несколько, потом объявили, что все залы (Екатерининский, Полуциркульный, Круглый) находятся исключительно в их распоряжении, потом упразднили буфет, почтовое отделение, взяли всю левую половину здания, дальше заняли канцелярии, кабинет

¹⁰ ЦГАЛИ. Ф. 97. Оп. 1. Д. 240.

председателя, выселили служащих из квартир и, наконец, в распоряжении Думы оставили только библиотеку и маленькую комнату для распорядительного комитета»¹¹. Нормальная жизнь Библиотеки пресеклась. Работа была парализована. Личный состав постепенно редел, так что к Октябрьским событиям осталось всего трое, — да и эти последние являлись на службу лишь урывками. Прежний контингент читателей отсутствовал, новые еще не появились. Пополнение Библиотеки исчерпывалось официальными изданиями, некоторыми периодическими и иностранными парламентскими материалами, их поступление автоматически продолжалось по установленному до того времени порядку, хотя и в значительно сокращенном объеме.

В 1917–1918 гг. библиотеку подчиняют Главному Архивному Управлению. В этот период книгохранилище обогатилось значительным количеством печатного материала дублетного характера, перенесенного из разных отделений бывшей Государственной Думы: Законодательного и Финансового Отделов, из Павильона Министров, из кабинета Председателя Думы и др. В 1918 г. в библиотеке бывшей Государственной Думы вводится должность заведующего библиотекой. Им становится бывший старший помощник Библиотекаря Государственной Думы А. Э. Конге. С 15 декабря 1918 г. Постановлением Народного Комиссариата по Просвещению Библиотека бывшей Государственной Думы пере-

дается в подчинение Социалистической Академии общественных Наук в Москве.

20 сентября 1918 г. в Таврическом дворце открывается I Рабоче-Крестьянский Университет имени тов. Зиновьева (в 1921 г. он будет переименован в Коммунистический Университет). В 1918 г. он подчиняется Комиссариату Внутренних Дел, а с 1919 г. становится самостоятельным учреждением, подчиненным Коллегии Отдела Управления Петроградского Совета, возглавляет Университет В. И. Юдин (до 1920 г.), заведующий учебной частью профессор С. Н. Драницын. Задачей Университета является «создание кадра наиболее сознательных и подготовленных советских работников, главным образом для провинции, для обслуживания деревни, а потом уже города»¹². Слушатели делегируются губернскими, уездными и волостными исполкомами и организациями РКП(б). Принимаются лица не моложе 18 и не старше 40 лет, грамотные, «сознательные граждане Российской республики, не опороченные по суду, не состоящие под судом и следствием». На протяжении всего учебного времени курсанты освобождаются от воинской повинности. Каждый курсант, помимо бесплатного общежития, пользуется готовым столом, получает пособие на личные расходы (причем с повышением дороговизны пособие пропорционально увеличивается). В свободные дни им предоставляется возможность посещения театров, музеев, выставок и др.

¹¹ Мансырев С. П. Мои воспоминания о Государственной Думе // Страна гибнет сегодня. Воспоминания о Февральской революции 1917 г. / Сост. С. М. Исхаков. — М., 1991. С. 118–119.

¹² ЦГА. Ф. 1000. Оп. 3. Д. 6001.

Обучение ведется на отделениях Советского Управления и Советской милиции, с программой общей для всех и специальными курсами для каждого отделения. Все курсанты в обязательном порядке посещают лекции Общеобразовательного отделения, которым в 1919 г. руководит А. М. Горький. Для всех отделений обязательно изучение Конституции РСФСР. В программе отделения Советского Управления читаются лекции о работе всех Народных Комиссариатов Советской Республики. Лекции читают не только известные преподаватели и ученые того времени, среди которых А. М. Горький, проф. В. Н. Строев-Десницкий, проф. С. О. Грузенберг, Шидловский, Курбатов, Капица; но и комиссары Наркоматов, в том числе комиссар Внутренних Дел, а затем заведующая Отделом Управления Петрогубисполкома С. Равич, заведующий научными учреждениями Петрограда Я. Гессен и многие другие.

С первых дней в Университете формируется собственная учебная библиотека. Помощь в организации этой библиотеки оказывают сотрудники библиотеки бывшей Государственной Думы. В 1919 г. А. Э. Конге и Е. Д. Пахоруков зачислены в списки преподавателей Университета с окладом в 1131 р. в месяц, и поставлены на довольствие. Приказом по 1-му Петроградскому Рабоче-Крестьянскому Университету им. тов. Зиновьева от 16 декабря 1919 г. бывший младший помощник библиотекаря Государственной Думы Е. Д. Пахоруков с 1 декабря 1919 г. «зачисля-

ется на службу в Университет заведующим библиотекой». Кроме того, он будет вести занятия по «Искусству письменного и устного выражения мысли в связи с вопросами агитации» на отделении Партийной Работы, а также курс «Практика милиционной службы» на отделении Советской милиции. В том же 1919 г. по распоряжению Зиновьева для слушателей Рабоче-Крестьянского Университета открыт читальный зал библиотеки бывшей Государственной Думы. Появляется новый тип читателя — студенческая молодежь Коммунистического Университета им. Зиновьева. Тогда же происходит одна из первых передач книг библиотеки Государственной Думы Коммунистическому Университету. Значение бывшей Думской библиотеки было подчеркнуто г. Е. Зиновьевым в его речи на праздновании годовщины Коммунистического Университета.

В 1920 г. библиотека бывшей Государственной Думы передана в подчинение Петроградского Отделения Главнауки, получает статус самостоятельной и именуется теперь 1-й библиотекой Секции, бывшей Государственной Думы (Библиотекой Дворца Урицкого¹³). Библиотекой начинают пользоваться лекторы и преподаватели Ленинградских учебных заведений. Специальным письмом Петроградское отделение Главнауки извещает Рабоче-Крестьянский Университет о том, что «будут приняты все меры, чтобы обеспечить преподавателям и слушателям университета возможность пользоваться библиотекой для научных целей» на тех

¹³ С 1918 г. Таврический дворец называется «Дворец Урицкого». Прежнее название «Таврический дворец» возвращено в 1945 г.

же основаниях, что и для всех граждан Петрограда. Начинают активно пользоваться фондами библиотеки и члены созданного Научно-Исследовательского Института Коммунистического Университета.

В этот период библиотека открыта для читателей с 10 ч. утра до 4 ч. дня все дни, кроме воскресных и праздничных. Фонд составляет около 130 000 единиц хранения и с 1918 г. не пополняется (планомерное комплектование библиотеки так и не было восстановлено). Обслуживание читателей осуществляется только в читальном зале, книги выдаются всем гражданам, плата за чтение не берется. Правом получения книг на дом пользуется ректор Университета им. тов. Зиновьева и заведующий учебной частью. На дом книги выдаются только в исключительных случаях и лишь с разрешения заведующего библиотекой А. Э. Конге. В качестве залога у читателей берутся трудовые книжки, а с учащихся студентов — билеты или удостоверения.

До 1924 г. основной контингент читателей составляют студенты и преподаватели Коммунистического Университета. По характеру запросов преобладают: экономика, крестьянский вопрос, земельное дело, общественное и революционное движение в России, история России и Западной Европы XIX и конца XVIII вв., социология, право, философия, история религии, т. е. все те предметы, которые читают в Университете. По отчетам библиотеки бывшей Государственной Думы тех лет, «наиболее ограниченный круг читателей привлекал к себе именно самый богатый и разнообразный отдел Книгохранилища, т. е. Парламентский,

и отчасти Иностранский. Явление это, впрочем, вполне нормальное и легко объясняется тем соображением, в силу которого плодотворное пользование парламентским и иностранным отделами обуславливается предварительной солидной подготовкой и тесно очерченными пределами специальной научной задачи».

Активно развивается и собственная библиотека Коммунистического Университета. В 1921 г. ее возглавляет М. А. Рубинштейн, до революции занимавшийся педагогической деятельностью, а после 1917 г. служащий советских учреждений и заведующий сектором 1-го Петроградского Университета. В 1922 г. он переходит на работу в библиотеку бывшей Государственной Думы, становится заместителем Конге, а библиотеку возглавит А. Н. Мугго. Фонд университетской библиотеки растет очень быстро и, по согласованию с Управлением Главнауки, в распоряжение Университета передается читальный зал библиотеки бывшей Государственной Думы, в котором помимо библиотеки Университета размещается еще и Экономический кабинет.

В 1924 г. библиотека возбудила ходатайство о предоставлении ей, ввиду тесноты, части помещений в библиотеке бывшей Государственной Думы (помимо читального зала), с правом работникам и библиотечным сотрудникам работать в помещениях и с материалом Думской библиотеки и разрешить поставить новые шкафы для библиотеки Университета в помещение книгохранилища библиотеки бывшей Государственной Думы, гарантируя полную сохранность книг озна-

ченной библиотеки. Отмечая, «что «библиотека Государственной Думы представляет из себя чрезвычайно ценное и полное собрание материалов по парламентаризму, экономике, юриспруденции и смежным дисциплинам, пересмотр положения о библиотеке Государственной Думы, а тем более неизбежно возникающий вопрос о самом ее существовании должен быть разрешен с большой долей осторожности, в соответствии с мнением Российской Публичной Библиотеки, Российской Академии Наук и Государственного Книжного Фонда... В случае решения о ликвидации библиотеки, великолепно оборудованное помещение думской библиотеки передать Зиновьевскому Университету».

26 июня 1924 г. собирается специальное совещание Главнауки по вопросу о библиотеке бывшей Государственной Думы, на котором присутствуют представители Петроградского отделения Главнауки, представители Российской Публичной Библиотеки, заведующий Государственным Книжным Фондом, заведующая библиотекой Зиновьевского Университета А. Н. Мугго, в качестве представителя библиотеки Думы — М. А. Рубинштейн. На этом совещании представители Университета поставили вопрос о необходимости изменить характер и порядок работы бывшей Думской библиотеки, предлагая использовать библиотеку для исследовательских целей Зиновьевского Университета с передачей ее в распоряжение последнего. Предлагался и вариант существования Думской библиотеки как ведомственной библиотеки учреждения общегосударственного масштаба, такого, напри-

мер, как ВЦИК. На том же совещании заместитель директора Российской Публичной Библиотеки А. И. Браудо оглашает постановление Коллегии Наркомпроса о подчинении и слиянии библиотеки бывшей Государственной Думы с Российской Публичной Библиотекой в качестве ее 3-го отделения.

В конце 1924 г. состоялся переход библиотеки в непосредственное подчинение Российской Публичной Библиотеки в качестве одного из филиалов. Этим «обеспечивалось единство в организации всех государственных библиотек в Петрограде, уничтожался параллелизм в развитии отдельных собраний и несоответствие в методах обслуживания научных кругов России». При этом оговаривалось, что библиотека бывшей Государственной Думы войдет в состав Публичной Библиотеки, оставаясь территориально обособленной от нее. Одним из первых распоряжений новому подчиненному филиалу предписывалось приступить к сверке каталогов библиотеки бывшей Государственной Думы и Публичной. Работа, порученная сотрудникам Думской библиотеки, была выполнена на 2/3 общего задания, когда 31 июля 1925 г. пришел приказ о перевозке в срочном порядке всей библиотеки бывшей Государственной Думы в Государственную Публичную Библиотеку. Таким образом, фундаментальные собрания ГПБ были пополнены недостающими изданиями из числа представленных в Библиотеке Дворца Урицкого. Невостребованные Публичной Библиотекой издания (не исключено, что вмешался Коммунистический Университет) остались в Таврическом дворце и вошли в состав фондов библиотеки Университета.

С 1926 г., войдя в состав библиотеки Коммунистического Университета им. Зиновьева, оставшаяся часть библиотеки бывшей Государственной Думы получила статус библиотеки высшего учебного заведения, реорганизованного в 1944 г. в Ленинградскую Высшую Партийную Школу (ЛВПШ). Принадлежность к ВПШ, с одной стороны, обусловила уникальное формирование фонда библиотеки, в том числе наличие изданий, которые изымались советской цензурой из фондов других библиотек России. С другой стороны, это привело к недоступности фондов для широкой научной общности.

В 1989 г. ЛВПШ была ликвидирована и на ее базе создан Политологический Институт, а с 1991 г. — Северо-Западный Кадровый Центр, в 1996 г. переименованный в Северо-Западную Академию государственной службы.

За 100-летний период существования библиотеки в Таврическом дворце сформировался фонд с профилем общественных наук. На сегодняшний день библиотека располагает фондом почти в 400 000 единиц хранения, представлена литература по истории, учебная и справочная литература по экономике, социологии, юридическим наукам, естественным и филологическим наукам, государственному устройству и народному хозяйству, по истории международного рабочего движения, по международному праву. Из них 17 000 — издания до 1917 г., выделенные в отдел редких книг.

Основу отдела составляют сохранившиеся в фонде книги библиотеки Государственной Думы. Помимо этого, библиотека располагает коллекциями:

- издания XVIII века (до 1825 г.), в том числе 2 рукописных списка;

- книги из библиотеки Пажеского Е. И. В. Корпуса;
- нелегальные и запрещенные в России издания (XIX – начало XX века);
- книги с автографами и дарственными надписями

Коллекция XVIII века насчитывает 129 изданий, большая часть которых в подлинных переплетах того времени. Самое старое издание, хранящееся в отделе, «Рассуждение какие законные причины его царское величество Петр Первый царь и повелитель Всероссийский... к начатию войны против короля Карола 12, Шведского 1700 году имел и кто из сих обоих потентатов, во время сей пребывающей войны, более умеренности и склонности к примирению показывал, и кто в продолжении оной, с толь великим разлитием крови Христианской, и разорением многих земель виновен; и с которой воюющей страны та война по правилам Христианских и политических народов более ведена...», написанная бароном П. П. Шафировым и напечатанная в Петербурге в 1717 г.

Среди экземпляров коллекции: «Краткое руководство к древней географии с изъяснением нынешнего состояния известных в древние времена земель собрано из разных авторов трудами Императорской Академии Наук Конференции Архивариуса Ивана Стаффенгагена» (СПб., 1753); «Древняя российская история от начала российского народа до кончины великого князя Ярослава Первого или до 1054 года, сочиненная Михаилом Ломоносовым» (СПб., 1766); «Наставления политические барона Билфелда» (Ч. 1; переведены с фр. кн. Ф. Шаховским; М., 1768); «Наказ Ея Императорско-

го Величества Екатерины Вторья Самодержицы Всероссийския данный Комиссии о сочинении проекта нового Уложения» (СПб., 1770) — текст на русском, латинском, немецком и французском языках; «Примечания на историю и древния и нынешния России Г. Леклерка, сочиненные генерал-майором Иваном Болтиным» (Т. 1, 2; СПб., 1788); «Оссиан, сын Фингалов, бард третьего века: Галльские (иначе Эрсские, или Ирландские) стихотворения» (Ч. 1; переведены с фр. Е. Костровым; М., 1792) «История шведского государства Олафа Далина» с «показанием мест, где упоминается о России, о войнах ея со Швецією и о проч.» (СПб., 1805); и др. Особый интерес представляют две книги, написанные монахом Иакинфом (Никитой Бичуриным): «Записки о Монголии с приложением карты Монголии и разных костюмов» (СПб., 1828), с 6 цветными иллюстрациями, уже в XIX в. считавшиеся библиографической редкостью, и «История первых четырех ханов из дома Чингисова», переведенная с китайского монахом Иакинфом (СПб., 1829) с цветной картой «к истории первых четырех ханов из дому Чингисова: или пояснение походов Чингис хана». Помимо печатных изданий, коллекция содержит 2 рукописных списка — «Путешествие из Петербурга в Москву» А. Н. Радищева и трагедия Я. К. Княжнина «Вадим Новгородский». Оба произведения были запрещены Екатериной II, тиражи изъяты из продажи и уничтожены. Списки датируются началом XIX в. Редкие печатные издания «Путешествия», которые появлялись в России в период с 1790 по 1905 гг., также хранятся в нашей библиотеке.

В фондах отдела представлена небольшая коллекция книг Библиотеки Пажеского Е. И. В. Корпуса, основанного в Петербурге 25 октября 1759 г. императрицей Елизаветой Петровной для подготовки детей высшей дворянской знати к военной и государственной службе, и ликвидированного в феврале 1917 г. по решению Временного правительства. В Пажеском Корпусе существовало несколько самостоятельных библиотек: Фундаментальная Библиотека, библиотеки 1-й и 2-й роты, младших и старших классов, лазарета. После 1917 г. книги из Пажеского Корпуса поступили в библиотеки Петрограда, в первую очередь военные, часть была передана в Петросовет, а после ликвидации Петросовета частично поступили в нашу библиотеку. В основном это литература по педагогике, психологии, философии, религии, истории церкви, истории России и Европы, литературоведению; учебники по математике, физике и астрономии, художественная литература. Особый интерес представляют книги с пометками воспитателей, комментариями и рисунками пажей, книги с дарственными надписями.

Ныне в фондах отдела редких книг библиотеки СЗАГС хранится около 480 экземпляров книг из библиотеки Пажеского Е. И. В. Корпуса. Внешними отличительными признаками коллекции являются: полужокожный переплет, буквенный экслибрис на корешке «Б.П.К.», бумажный экслибрис на форзаце, гербовая печать или штамп на форзаце, авантитуле, титульном листе и страницах текста.

С 1994 г. началась работа по формированию коллекции нелегальных и запрещенных изданий. В наших фон-

дах представлены издания, вышедшие в свет в различных столицах Европы: Берлине, Париже, Лондоне, Женеве и др. Среди них большой интерес представляют издания Вольной Русской Типографии А. И. Герцена: первое издание сборников «Голоса из России» (Лондон, 1856–1860), «Исторический сборник» (Лондон, 1859) с вклеенной карикатурой на императора Павла I и многие другие. Особую ценность среди лондонских изданий представляет издание «О повреждении нравов в России князя М. Щербатова и Путешествие А. Радищева с предисловием Искандера» (Лондон, 1859). Это второе издание книги А. Н. Радищева «Путешествие из Петербурга в Москву» после уничтоженного в 1790 г. Представлены в нашей коллекции женевские издания партии Народной Воли, издания Фонда Вольной Русской Прессы. На многих книгах штампы, свидетельствующие о принадлежности их к различным партийным библиотекам: в сборнике секретных документов «Тайны нашей государственной политики в Польше» (Лондон, 1899) на титульном листе печать «Архив Бунда», издания «Азбуки социальных наук» Н. (В. В.) Берви-Флеровского (издание Фонда Вольной Русской Прессы; Лондон, 1894) входили в состав «Библиотеки и Архива Заграничного Комитета Бунда» и библиотеки «Заграничного Комитета Всеобщего Еврейского Рабочего Союза в Литве, Польше и России»; изданный г. А. Куклиным сборник «Из программных статей «Черного Передела» (Женева, 1903) хранился в библиотеке В. Бонч-Бруевича в Женеве, «Июльская монархия» Н. Г. Чернышевского, изданная кружком эмигрантов в Женеве

в серии «Русская социал-демократическая библиотека» принадлежала «Цюрихской группе РС» и т. д. В коллекцию вошли и контрафактные издания, такие как двухтомник «Стихотворения М. Ю. Лермонтова», изданный В. Гергардом в Лейпциге в 1862 г. и содержащий произведения, вошедшие в «Сочинения» Лермонтова, изданные Глазуновым в Петербурге, и книга И. С. Тургенева «Несчастливая» (Лейпциг, 1873; серия «Русская библиотека»).

Представлены издания, напечатанные в России и запрещенные по разным причинам. В их число попали: второе издание книги «Иосафат Огрызко и Петербургский революционный рожонд в деле последнего мятежа», составленное членом Виленской Следственной Комиссии по польскому бунту штабс-капитаном Н. В. Гогелем (Вильно, 1867; с дарственной надписью автора); «Философия истории» Вольтера (СПб., 1868), «Исследования по текущим вопросам» Берви-Флеровского, изданное «чайковцами» (официальный издатель Е. Я. Волженская) в Петербурге в 1872 г. за «извращение исторических фактов с целью возбудить недоверие и ненависть к существующим образам правления и даже к христианству»; Л. Вигуру «Объединение рабочих сил в Северной Америке» (предисловие Поля-де-Рузье; СПб., 1900) и мн. др. Попали в число запрещенных и книги, посвященные деятельности Государственной Думы, среди них: «Национальное собрание» Г. Фальборка и В. Чарнолуцкого, изданное в Петербурге в 1905–1906 гг. в серии «К реформе государственного строя России» и содержащее в приложении таблицу статистики по подготовке выбо-

ров в Государственную Думу 1-го созыва; «Крестьянские наказания Самарской губернии (Опыт собирания материалов по русской революции)» со вступительной статьей В. А. Кудрявцева и А. А. Васильева (Самара, 1906) и др.

Среди запрещенных изданий, полученных Библиотекой Государственной Думой, следует отметить книгу И. Малиновского «Кровавая месть и смертная казнь» (Вып. 1; Томск, 1908), на форзаце которой имеется надпись: «По постановлению суда книга уничтожена», а само издание числится в «Алфавитном указателе книгам и брошюрам, а также номерам поврежденных изданий, арест на которые утверждены судебными установлениями по 1-е января 1913 г.» (СПб., 1914).

Одним из направлений в работе отдела является формирование коллекции автографов. Книги с автографами и дарственными надписями стали поступать с первых дней существования библиотеки, традиция сохраняется до сих пор. В нашей коллекции, в числе прочих, хранятся автографы депутатов Государственной Думы В. Д. Кузьмина-Караваева, М. М. Винавера, И. В. Луцицкого, П. Б. Струве; выдающихся деятелей науки и культуры: Н. А. Бердяева, И. Е. Репина, Л. О. Пастернака, А. А. Блока, К. И. Чуковского; дарственные надписи председателям Первой и Четвертой Государственной Думы С. А. Муромцеву и М. В. Родзянко, министрам финансов России С. Ю. Витте и В. Н. Коковцову и другие. Особое внимание привлекают книги с дарственными надписями авторов в библиотеку Государственной Думы — Коммунистического Университета — ЛВПШ — СЗАГС.

Значительную часть фонда отдела составляют книги библиотеки Госу-

дарственной Думы, всего около 8000 экземпляров. Все книги собственно библиотеки Государственной Думы имеют следующие отличительные признаки: полукожаный переплет, тонированный обрез, корешок с золотым тиснением (автор, название, № тома или выпуска); на корешке буквенный экслибрис «Б. Г. Д.», реже «Гос. Дума». Часто на корешке или крышке переплета, реже на форзаце книги, наклеен экслибрис (белый, зеленый или розовый) с зубчатыми краями: «Б. Г. Д. На дом не выд.». В большинстве случаев сохранена издательская обложка. На титульном листе или на обороте титульного листа, а если книга в издательской обложке, то на ней, ставилась овальная или прямоугольная печать «Библиотека Государственной Думы». Иногда на титульном листе делалось тиснение: «Библиотека Государственной Думы» и двуглавый орел. Нередко на издательскую обложку или форзац ставился штамп: «Шкаф. Полка. Номер». Так, скажем, на книге «Русский Торговый Флот. Список судов к 1 сентября 1905 г. Вып. 1» (СПб., 1906) указано: Шкаф 93 Полка 1 № 1 (1). Как правило, в конце книги ставилась отметка о времени поступления в библиотеку.

Сохранившиеся в отделе редких книг стенографические отчеты Государственной Думы, «Приложения к стенографическим отчетам», «Доклады Бюджетных комиссий», «Обзоры деятельности комиссий и отделов», «Справочные листки», издававшиеся к заседаниям Думы, отмечены штампами «Кабинет Председателя Государственной Думы», «Кабинет Секретаря Государственной Думы», а также «Кабинет Начальника Отдела Общего Собрания и Общих Дел».

В составе фондов библиотеки — и ведомственные издания, имеющие пометы «На правах рукописи», «Доверительно», «Секретно», в т. ч. служебные издания Департамента полиции, напечатанные в типографии Министерства Внутренних Дел; и издания провинциальных типографий; и малотиражные издания. В разные периоды истории библиотеки в ее состав вошли книги из библиотек Министерства Финансов, Императорского Училища Правоведения, других учреждений и организаций, а также из личных библиотек: историка, журналиста, публициста М. К. Лемке, профессора международного права А. С. Яценко, профессора С. О. Грузенберга и др.

Представлены в фондах библиотеки издания советского периода по

экономике России конца XIX в. — первой половины XX века, фундаментальные исследования по теории и истории экономики, статистические сборники, малотиражные издания по отдельным регионам России, отраслям промышленности и сельскому хозяйству; общественно-политическая литература 1920–1940-х гг., издания блокадного Ленинграда и др.

Особый интерес представляют издания 20–30-х годов, отсутствующие в других библиотеках города по различным причинам. Представлены не только отечественные издания, но и переводная литература тех лет.

Широко представлена современная литература по экономике, истории, праву и прочим отраслям знаний.

* * *

Сегодня основной фонд библиотеки по-прежнему расположен в Таврическом дворце. Для слушателей ФПК, студентов открыт филиал на 8-й линии В. О., д. 61.

Сегодня библиотека СЗАГС — динамично развивающаяся структура, осуществляющая библиотечные процессы на основе компьютерных технологий. Создана высококачественная локальная сеть, осуществлено подключение к сети Интернет на основе оптоволоконного канала связи, организованы электронный каталог с удобными поисковыми модулями, правовые электронные базы данных, информация по многим направлениям представлена на различных электронных носителях. Разработан и поддерживает-

ся собственный Веб-сайт, где можно получить информацию о новых поступлениях библиотеки, узнать о проводимых мероприятиях, услугах, вакансиях.

В начале 2000 г. библиотека получила грант фонда Сороса на создание на базе фонда отдела редких книг информационно-графической базы данных по теме «Два века русской географической мысли». В декабре 2001 г. — грант на публикацию совместно с Консорциумом «Кодекс» материалов на CD-ROM по «Истории парламентаризма в России» (Государственная Дума в Таврическом дворце).

Библиотека постоянно выпускает аннотированные библиографические

указатели по профилю деятельности СЗАГС:

- по государственной службе;
- по вопросам местного самоуправления;

К 60-летию Победы в Великой Отечественной войне сотрудниками отдела редких книг библиотеки выпущен каталог коллекции изданий блокадного Ленинграда «Был город-фронт...».

В октябре 2005 г. ЗАО Консорциум «Кодекс» выиграл конкурс, объявленный Государственной Думой к 100-ле-

тию со дня ее учреждения, на разработку электронной энциклопедии по истории Государственной Думы (1906–1917 гг.). Соисполнителем в этом проекте выступила библиотека СЗАГС.

К этому же юбилею библиотека выпустила каталог автографов депутатов I–IV Государственной Думы.

Прошло 100 лет с того дня, когда гостеприимно распахнулись двери библиотеки. Сегодня библиотека, основанная в 1906 г. как парламентская, по-прежнему востребована читателями.

Повышать эффективность государственного управления

Миронов С. М.

Сегодня перед страной стоят масштабные задачи, которые требуют качественного прорыва в повышении эффективности государственного управления на всех уровнях от центра и до отдельного муниципального образования, то есть, по сути, нового качества власти.

До последнего времени большинство реформ в сфере государственного управления были связаны со структурной реформой органов власти. Был преодолен региональный сепаратизм, выстроена властная вертикаль, достигнуто более точное разграничение предметов ведения, полномочий и компетенции между уровнями власти, изменилась система администрирования.

Началась реализация Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая ведет к передаче ряда важных государственных полномочий на муниципальный уровень. Наконец, перемены коснулись и социальной сферы, что всячески следует приветствовать, хотя их результаты пока вызывали и продолжают вызывать много нареканий и критики.

Вместе с тем в своих поездках по стране я неоднократно убеждался в том, что люди требуют более эффективной и ответственной власти.

Действительно, о повышении эффективности государственного управления в стране говорится достаточно давно. Однако с точки зрения боль-

Сергей Михайлович Миронов — председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Российской партии ЖИЗНИ

шинства наших граждан главным результатом реформ стало не повышение эффективности власти и управления, а усиление и рост бюрократического аппарата.

Особенно велика неудовлетворенность качеством власти и управления на региональном и муниципальном уровнях. Причин здесь много.

Сложилась порочная практика полной смены аппарата с приходом нового губернатора или мэра. Нарушаются необходимые принципы преемственности в государственной службе. Чиновник, зная, что по истечении срока полномочий губернатора или мэра он тоже может лишиться своего места, вольно или невольно становится временщиком. Не обеспечивает такой подход и профессиональной компетентности управленческих кадров, так как в аппарат приходят люди, не имеющие ни опыта работы, ни профессионального образования.

Очевидно, чиновник тоже нуждается в защите. Тех норм, которые существуют в нашем законодательстве, мне кажется, недостаточно. Кадровый состав профессиональных управленцев должен быть стабилен, обеспечивая преемственность в работе и непрерывность качественного управления.

Другая причина некачественной власти состоит в острой нехватке кадров на уровне местного самоуправления, их неготовности к самостоятельному решению назревших проблем. Особенно это стало очевидным в связи с началом реализации ФЗ № 131. Многие муниципальные образования оказались даже неспособными сформировать представительные органы.

В одних субъектах Федерации — из-за низкой явки или в связи с побе-

дой кандидата «против всех». Здесь в анналы истории войдут выборы в Магаданскую городскую Думу, которые начались в мае 2005 г., не завершились, затем предпринимались попытки довыборов, и вот последние очередные выборы состоялись 12 марта 2006 г.

В других субъектах Федерации возникли проблемы из-за отсутствия кандидатов как таковых. С трудом в этом смысле проходили выборы в Карелии, в Тверской, Омской, Кемеровской, Ульяновской и других областях. В ряде случаев пришлось даже принять местные законодательные акты о возможности избрания депутатов на безальтернативной основе.

Как известно, количество муниципальных служащих и депутатов местного уровня вскоре должно значительно вырасти. В стране сформирована 31 тысяча 298 муниципальных образований. Поэтому перед региональными академиями государственной службы стоит непростая задача обучения кадров местного самоуправления, тем более что многие из этих людей не имели опыта работы в государственном секторе. Хочу с удовлетворением отметить, что помощь, которую академии оказывают в решении этого вопроса, весьма значительна. Курсы переподготовки проходят и еще пройдут сотни и тысячи муниципальных служащих.

Но все же этого недостаточно. Региональные академии госслужбы не могут превращаться в «институт скорой помощи» для новичков государственного и муниципального управления. Необходима фундаментальная подготовка специалистов, которая невозможна на краткосрочных курсах повышения квалификации. Страна ждет

нового поколения управленцев, обладающих широким кругозором, умеющих ориентироваться в глобальном информационном пространстве и исповедующих идею государственного служения. Академический подход к образованию нужно всячески приветствовать.

Административная реформа, на мой взгляд, была недостаточно ориентирована на достижение нового качества власти. Повышение эффективности госаппарата понималось прежде всего как его сокращение.

Сама по себе эта идея не вызывает возражений. Вряд ли кто-то станет спорить с известным тезисом: чем больше бюрократический аппарат, тем сложнее и длительнее становится процедура принятия решений, тем больше возможностей для злоупотреблений.

Хотя Россия уступает СССР по территории и населению, с момента его распада количество госслужащих и чиновников в стране увеличилось вдвое, и достигло почти полутора миллионов человек. Надо заметить, что все усилия, направленные на сокращение количества чиновников, парадоксальным образом приводят к раздуванию бюрократического аппарата.

Пора понять, простое сокращение численности чиновников не гарантирует повышения эффективности государственного управления. Проблема должна решаться не в категориях количества, а в категориях качества.

По замыслу административная реформа была ориентирована на перераспределение избыточных функций с общефедерального государственного уровня на региональный и местный уровни. Пока коренных сдвигов в этом направлении не наблюдается. Верхние

эшелоны государственного управления перегружены, а часто буквально парализованы объемом повседневных вопросов, требующих немедленного решения. Делегирование ответственности «сверху–вниз» неэффективно, а процесс принятия решений часто не имеет адекватной информационной и экспертной поддержки. В результате аппарат замыкается на решении собственных внутренних проблем, а чрезмерно длительная система согласований и размытость согласующих инстанций ведет к выхолащиванию сути вопроса.

Важнейшая проблема — доверие общества к власти. И эта проблема становится все более острой.

Политический процесс в регионах развивается таким образом, что становится все труднее формировать дееспособные местные и региональные парламенты. Итоги выборов во многом определяются исполнительной властью региона. А ситуация с использованием пресловутого «административного ресурса» многими сегодня рассматривается не как отдельный случай, а как некая норма политической жизни. В обществе сложилось твердое убеждение, что любой участник предвыборной гонки может быть снят с дистанции, с чего-то ведома публично обсуждаются «допустимые проценты» для той или иной партии в регионах и на федеральном уровне.

Между тем стремление руководителей регионов провести своих сторонников в законодательные собрания часто оборачивается блокированием всей законотворческой работы.

Незрелость политического процесса, доминирование исполнительной власти там, где слово должно оста-

ваться за законодательной властью, отрицательно сказывается на формировании гражданского общества, и главное, на доверии населения к органам власти.

Что касается нашей судебной системы, то претензий к ней много и у населения, и у общественных организаций, и у бизнеса. Львиная доля жалоб и писем в Совет Федерации связана с нарушениями органами правопорядка конституционных прав граждан.

Если у человека нет доверия к своей власти, к действиям ее представителей, то как он может уважать государство, быть законопослушным гражданином?

Целью государственного строительства, на мой взгляд, должны стать кардинальные изменения во взаимоотношениях органов власти и общества. И в первую очередь — это повышение уровня прозрачности власти. Принимаемые решения должны быть обоснованы и понятны людям.

Мы помним, что советский режим не был сторонником прозрачности. К сожалению, и сегодня ситуация не сильно изменилась: заборы вокруг областных и городских администраций становятся все выше, охраны — все больше, а общение с населением ограничивается перепиской, которая все эти годы регулировалась еще Указом Президиума Верховного Совета СССР от 1968 г. И лишь совсем недавно, в марте 2006 г., Дума приняла в первом чтении законопроект «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», устанавливающего обязанность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц оперативно реагировать на обращения граждан.

Органы исполнительной власти по-прежнему «terra incognita» для граждан и общественных организаций, а порой и для наших депутатов. Отсутствие необходимой информации снижает возможности оперативного и рационального решения актуальных вопросов.

Поэтому сегодня мы ставим вопрос о мониторинге деятельности всех государственных структур управления со стороны общества, о необходимости учета общественного мнения как основы для выработки и принятия эффективных властно-управленческих решений на всех уровнях. Исключительную важность в этом отношении приобретает наличие в обществе нормально действующих гражданских институтов — таких, как средства массовой информации, политические партии, некоммерческие общественные организации, профессиональные союзы.

Слабость общественного контроля провоцирует со стороны власти вседозволенность и «помпадурство». Тогда как сегодня востребована власть, удобная и понятная гражданам.

И, наконец, последнее. В основе низкой эффективности государственного управления, что для меня чрезвычайно важно как для председателя Совета Федерации, лежат нерешенные проблемы законотворчества, в особенности в региональных и местных представительных органах. Эта проблема сегодня как никогда актуальна. Региональные законодательные собрания превращаются в решающий фактор реализации национальных проектов, столь ожидаемых обществом.

Таким образом, роль и значимость парламентов субъектов Федерации возрастает не только в рамках региональ-

ной компетенции, но и как источников законодательной инициативы на федеральном уровне. Этот процесс надо всячески поддерживать и приветствовать.

Мне приходит много позитивной информации о тесных и всесторонних связях между Советом Федерации и РАГС, между региональными академиями госслужбы и региональными органами власти, муниципалитетами.

Поэтому, хорошо зная о том, какие в региональных академиях сосредоточены кадры, каким они обладают интеллектуальным потенциалом, считаю, что им следует оказывать более действенную и систематическую помощь в законотворческой работе региональных и местных законодательных собраний. Мы готовы поставить вопрос о механизме участия региональных академий в предварительной экспертизе готовящихся законопроектов.

В целом, думается, целесообразно развивать экспертную работу как одно из важнейших направлений в деятельности центральной и региональных академий государственной службы. В настоящее время научная работа в академиях заметно отодвинута на второй план. Но я убежден, что систематическое повышение квалификации госслужащих не должно препятствовать расширению масштабов научной деятельности академий, в том числе подготовке специалистов высшей квалификации — кандидатов и докторов наук.

Востребована исследовательская работа академий, в первую очередь, по мониторингу социально-экономических условий, а также последствий реализации политических решений на разных уровнях управления.

Значимость экспертных функций научного сообщества может и должна возрасти. Но и власть должна быть в состоянии оценить результаты общественной и научной экспертизы и пользоваться ими.

Обществу остро необходим новый тип чиновника, который будет не просто узким профессионалом в своей сфере. Он должен быть человеком, понимающим глубокий смысл государственных целей и приоритетов, умеющим мыслить категориями государства и стоящим на страже интересов всего российского общества.

Важно переориентировать мировоззрение чиновника, который сегодня зачастую действует все еще по принципу «держат и не пушат». Мы продолжаем воспроизводить систему управления, нацеленную на регулирование, ограничение, контроль и распределение средств. Между тем стране необходимо не столько совершенствование распределительных механизмов, сколько создание возможностей и условий для развития всех секторов общества.

Очень важно научить чиновника работать не просто в рамках профессиональных обязанностей и по закону, но в тесном взаимодействии с институтами гражданского общества, с отдельными гражданами, наконец. Академии государственной службы в этом смысле представляют собой очень важные площадки для диалога и проведения дискуссий. Ведь где, как не в академии, можно научить умению слышать и слушать, толерантности к иной точке зрения, всему тому, что помогает принять оптимальное решение.

На всех этапах развития в академиях работали и продолжают работать

не просто высококвалифицированные специалисты, преподаватели, ученые, но, прежде всего, искренние патриоты, люди, болеющие за судьбу своей страны. Они не только учили и писали учебники, но и разрабатывали концепции реформирования политической системы общества, государственной службы, российского федерализма. В региональных академиях госслужбы обсуждали и продолжают обсуждать многие важные и актуальные для развития страны вопросы. Можно сказать, что совместными усилиями преподавателей и слушателей вырабатывается путь дальнейшего развития страны, ее регионов.

Региональным академиям, дающим высшее профессиональное образование молодежи, предстоит перестраивать учебный процесс в соответствии с Болонскими соглашениями.

Конечно, надо делать наше образование еще более конкурентоспособным. Но нужна эволюционная программа, а не радикальные потрясения, имеющие целью слом всей национальной модели образования. Здесь нельзя махать шашкой. И не случайно проводимые ныне реформы в области образования наталкиваются на серьезное сопротивление со стороны многих заинтересованных групп интересов. Я имею в виду и ЕГЭ, и переход на систему бакалавриат — магистратура, и соотношение количества бюджетных и внебюджетных мест в вузах.

К сожалению, большинство студентов, заканчивающих региональные академии по специальности «Государственное и муниципальное управление», не востребованы на государственной и муниципальной службе в регионах. В лучшем случае эти выпуск-

ники пополняют армию «помощников депутатов». Эта невостребованность, как мне кажется, связана с отсутствием взгляда на молодежь как на полноправного участника политического и экономического процесса. Пора понять, что социализация молодежи и включение молодежи в активную общественную жизнь, в том числе в профессиональную политическую деятельность, нуждаются в целенаправленных усилиях и государства, и гражданского общества.

До недавнего времени можно было говорить, что у нас нет молодежной политики. Но теперь ситуация изменилась. Во всех национальных проектах появились элементы продуманной молодежной политики, и, прежде всего, в проектах «Образование» и «Жилье». Эти составляющие нужно собрать воедино, дополнив в первую очередь решением проблем организации дополнительного образования детей и молодежи, обеспечения занятости.

Мы строим гражданское общество. Заметным шагом в движении к реальному народовластию стало создание Общественной палаты. Позитивно оцениваю и создание Молодежной общественной палаты, которая может стать не только площадкой для дискуссий, но и механизмом привлечения молодежи, которую часто укоряют в гражданском равнодушии и апатии, к публичной, политической деятельности.

Уверен, молодежи необходимо в первую очередь образование, возможность проявить себя и видеть перспективу в своей стране.

Но я против культивирования псевдополитических форм активности, вер-

хушечных молодежных организаций, так как борьба с экстремизмом, фашизмом в русле показательных акций не принесет плодов. Эти организации «имени попа Гапона» на деле рассматривают молодежь скорее как «пушечное мясо». Игра в политику ни в коей мере не может заменить систематическую воспитательную работу по развитию культуры веротерпимости, толерантности и гражданственности.

Уверен, необходимо всячески способствовать нацеленности молодежных движений и организаций на конкретные дела: от студенческих строительных отрядов до разнообразных форм волонтерского движения. Необходимо продумать и возможности финансирования подобных организаций, тем более что финансирование из-за рубежа мы не приветствуем. Кстати, кадры для местного самоуправления могут дать и массовые молодежные движения, которые формируют у моло-

дежи первичные организационные и управленческие навыки.

В заключение хотелось бы отметить следующее.

Надо не ругать чиновников, а поднимать престиж власти, заботиться о человеческом достоинстве людей во власти, о соблюдении их прав. Данные социологических опросов показывают, что мотивация людей, идущих на государственную службу, в целом позитивная. Они хотят служить государству и обществу, озабочены проблемами страны и намерены заняться их решением. Им нужно качественное образование, позволяющее конкурировать с представителями частного сектора, поддержка и понимание со стороны общества.

От того, сумеем ли мы организовать современное, гибкое, эффективное управление, во многом зависит судьба нашей страны и будущее нашего народа.

Муниципальные выборы в Ленинградской области

Журавлев В. П.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в условиях переходного периода реформы местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации были предоставлены большие полномочия в связи с проведением муниципальных выборов.

Областной закон «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области», принятый 24 мая 2005 г., установил численность депутатского корпуса и срок полномочий представительных органов первого созыва, порядок их избрания на первый срок, а также — статус и сроки полномочий глав городских, сельских поселений, муниципальных районов и городского округа. В соответствии с этим же законом срок полномочий органов местного самоуправления первого созыва во вновь образованных муниципальных образованиях на обоих уровнях составляет 4 года. Дальнейшее формирование органов МСУ будет происходить уже в соответствии с принимаемыми уставами муниципальных образований.

Выборы депутатов представительных органов муниципальных образований были назначены областным законом «О назначении выборов в органы местного самоуправления в Ленинградской области», принятым Законодательным собранием Ленинградской области и вступившим в силу 25 июля 2005 г. С этого дня стартовала избирательная кампания в муниципальных образо-

Владимир Павлович Журавлев — председатель Избирательной комиссии Ленинградской области, кандидат юридических наук

ваниях городских и сельских поселений и в Сосновоборском городском округе. Ранее областным законом «Об установлении даты выборов в представительные органы и глав вновь образованных муниципальных образований Ленинградской области» был определен день голосования — 9 октября 2005 г.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Леноблизбиркомом была подготовлена новая редакция областного закона, определяющего порядок проведения муниципальных выборов — «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области». Этот закон был принят Законодательным собранием области 26 апреля 2005 г.

Принятые в июле 2005 г. изменения и дополнения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вступили в силу после дня начала избирательной

кампании по выборам депутатов представительных органов муниципальных образований Ленинградской области. В этой связи данные изменения и дополнения не применялись на прошедших 9 октября 2005 г. муниципальных выборах в Ленинградской области.

В целях реализации требований действующего избирательного законодательства правительством Ленинградской области 8 июля 2005 г. принято постановление «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов представительных органов муниципальных образований Ленинградской области со статусом поселений и городского округа». В этом постановлении были поставлены все необходимые задачи перед государственными органами, администрациями муниципальных образований по созданию условий для проведения выборов, обеспечению законности на выборах, информированию населения о реформе местного самоуправления и о выборах. Аналогичные постановления были приняты главами муниципальных образований.

Система избирательных комиссий

На муниципальных выборах в Ленинградской области использовалась двухзвенная система избирательных комиссий: территориальные (районные) избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии.

Федеральное законодательство позволяет избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации возлагать полномочия муниципальных ко-

миссий на территориальные комиссии. По постановлению Леноблизбиркома территориальные избирательные комиссии муниципальных районов, городского округа осуществляли полномочия муниципальных избирательных комиссий. То есть выборы в муниципальных образованиях поселений, городского округа организовывали и проводили территориальные комиссии.

В свою очередь территориальные избирательные комиссии своими решениями совместили свои полномочия с полномочиями окружных избирательных комиссий, вследствие чего отпала необходимость в формировании окружных избирательных комиссий. Такой подход к организации системы избирательных комиссий на муниципальных выборах был рекомендован Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Логика в том, чтобы не тратить дополнительных сил и средств на создание множества новых муниципальных комиссий там, где справиться с их функциями под силу уже существующим территориальным избирательным комиссиям, имеющим большой опыт проведения избирательных кампаний и подготовленные кадры.

Исключение составило Пикалевское городское поселение Бокситогорского муниципального района, где были сформированы 8 участковых избирательных комиссий и по решению территориальной избирательной комиссии района на них были возложены полномочия окружных избирательных комиссий. Также на территории Кировского муниципального района было сформировано 47 участковых избирательных комиссий, из которых на 37 участковых избирательных комиссий решением территориальной избирательной комиссии Кировского муниципального района были возложены полномочия окружных избирательных комиссий.

Выборы в Колтушском сельском поселении организовывала и проводила муниципальная избирательная комиссия, сформированная представителем органом Колтушского сельского поселения Всеволожского района.

При формировании составов территориальных избирательных комиссий учитывались предложения политических партий. Так, в состав территориальных избирательных комиссий вошли восемнадцать представителей политической партии «Единая Россия», семнадцать — Коммунистической партии Российской Федерации, четырнадцать — Либерально-демократической партии России, семь — политической партии «Родина», а также девять от политической партии «Союз правых сил», трое от партии «Яблоко», один от Российской партии пенсионеров и девять — представители иных общественных объединений.

При формировании участковых избирательных комиссий территориальными избирательными комиссиями также в первую очередь учитывались предложения от политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов и допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Так, политической партией «Единая Россия» в состав участковых комиссий было предложено 488 чел., от КПРФ — 447 чел., от ЛДПР — 214 чел., от партии «Родина» — 41 чел.

Всего территориальными избирательными комиссиями было сформировано 966 участковых избирательных комиссий, в состав которых вошел 7001 член комиссии с правом решающего голоса. Максимальное количество членов участковой комиссии составляло 15 чел., минимальное — три, в зависимости от количества избирателей в конкретном округе.

Избирательные округа

На территории Ленинградской области в соответствии с законом были образованы как одномандатные, так и многомандатные округа, в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории и ее специфики. При образовании избирательных округов соблюдалось примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат.

Схемы избирательных округов согласно областному закону «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» утверждались для муниципальных образований первого уровня соответствующими избирательными комиссиями, а для Сосновоборского городского округа — Законодательным собранием.

В соответствии с областным законом, решениями территориальных избирательных комиссий муниципальных районов, городского округа, наделенных полномочиями муниципальных избирательных комиссий, было сформировано 946 избирательных округов для проведения муниципальных выборов, в том числе одномандатных — 587, многомандатных — 359. Из которых:

двухмандатных — 59, трехмандатных — 33, четырехмандатных — 40, пятимандатных — 188, семимандатных — 6, десятимандатных — 33.

Только одномандатные округа были образованы во Всеволожском (244 избирательных округа) и Кингисепском (110 избирательных округов) муниципальных районах.

В Гатчинском и Кировском муниципальных районах были сформированы многомандатные избирательные округа с разным числом мандатов. В соответствии с законом в этом случае каждый избиратель имел равное число голосов. То есть избиратель мог проставить в бюллетене в пользу кандидатов число знаков, равное наименьшему количеству мандатов, имеющемуся среди округов этого поселения, или меньше. К примеру, в схеме избирательных округов поселения один трехмандатный округ и два четырехмандатных округа. В таком случае во всех округах этого поселения избиратель мог проставить в бюллетене в пользу кандидатов не более трех знаков.

В остальных муниципальных районах были сформированы как одномандатные, так и многомандатные избирательные округа.

Выдвижение и регистрация кандидатов

На муниципальных выборах в Ленинградской области кандидаты в депутаты могли обращаться в территориальные комиссии с документами для

регистрации с 25 июля по 3 сентября 2005 г.

Особенностью выборов в органы местного самоуправления является

то, что своих кандидатов в депутаты представительных органов могут выдвигать не только политические партии, их региональные отделения, но и иные общественные объединения, созданные в форме общественной организации, общественного движения, устав которых предусматривает участие в выборах. При этом указанное положение в их уставе должно действовать не меньше одного года до дня голосования.

Как всегда граждане могли выдвигаться кандидатами в депутаты путем самовыдвижения (на одних и тех же выборах только в одном округе). Избирательными комиссиями было зарегистрировано 5696 «самовыдвиженцев» (выдвигались 6092 кандидата).

Зарегистрированными кандидатами от региональных отделений политических партий стали: от «Единой России» — 733 чел., от КПРФ — 243, от ЛДПР — 324, а также от партии «Родина» — 110 чел.

Свое право на выдвижение кандидатов в депутаты реализовали следующие общественные объединения: общественный совет защиты прав населения города Отрадное (9 чел.), Ленинградское региональное общественное движение «Женщины Ленинградской области за равные права и возможности в гражданском обществе» (51 чел.), территориальное объединение профсоюзных организаций «Атомград» города Сосновый Бор» (13 чел.), профсоюзная организация Петербургского института ядерной физики имени Б. П. Константинова Российской академии наук профсоюза работников РАН (4 чел.), благотворительный общественный фонд «Возрождение Православия» (г. Сосновый Бор) (1 чел.), а

также Ленинградское областное региональное отделение политической партии «Российская партия пенсионеров» (18 чел.). Итого, от партий и общественных объединений были зарегистрированы 1506 кандидатов (выдвигалось — 1520).

На следующий день после представления документов для выдвижения кандидаты могли собирать подписи избирателей в свою поддержку или же, по решению кандидата, полномочного органа политической партии, иного общественного объединения, выдвинувшего кандидата, сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата может не проводиться, а его регистрация осуществляется соответствующей избирательной комиссией на основании избирательного залога, внесенного в избирательную комиссию этим кандидатом.

Подавляющее большинство кандидатов на этих выборах было зарегистрировано на основании подписей избирателей, собранных ими в свою поддержку. И только 23 кандидата зарегистрированы на основании избирательного залога, размер которого составлял 37,5 тыс. руб.

Согласно законодательству кандидаты в депутаты представительных органов муниципальных образований обязаны создавать свой собственный избирательный фонд для финансирования избирательной кампании, максимальный размер которого составлял 250 тысяч рублей. Избирательные фонды кандидатов могут создаваться за счет собственных средств кандидата (не более 125 тыс. руб.); средств, которые выделены кандидату выдвинувшей его политической партией,

иным общественным объединением (не более 125 тыс. руб.); добровольных пожертвований юридических лиц (не более 125 тыс. руб.), а также добровольных пожертвований граждан (не более 5 тыс. руб.).

Средства избирательных фондов имеют целевое назначение. Они могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с избирательной кампанией кандидатов. В том числе на финансовое обеспечение организационно-технических мероприятий, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей; предвыборную агитацию; оплату аренды помещений, оборудования, командировочных расходов, транспортных расходов, услуг связи, приобретение канцелярских товаров и оплату других расходов, непосредственно связанных с проведением избирательной кампании; внесение избирательного залога.

Специфичной особенностью этих выборов было то, что если число избирателей в избирательном округе не превышало 5 тыс. избирателей и кандидат не намеревался производить финансирование своей избирательной кампании, то он мог не создавать избирательный фонд. В этом случае кандидат обязан уведомить об указанных обстоятельствах избирательную комиссию. Несмотря на это, на муниципальных выборах почти три тысячи кандидатов создали избирательные фонды и вели активную борьбу за голоса избирателей с привлечением денежных средств в соответствии с законом.

В случае если кандидата выдвинула партия или иное общественное объ-

единение, избирательный фонд создавался только самим кандидатом.

По закону кандидатам — выдвиженцам от парламентских партий «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и от блока «Родина» для регистрации не надо было собирать подписи или вносить избирательный залог.

Закон обязывает избирательные комиссии обратиться в соответствующие государственные органы с представлением о проверке достоверности сведений, представленных каждым кандидатом, а проверяющие органы должны дать ответ в 10-дневный срок. Так, Избирательная комиссия Ленинградской области территориальных избирательных комиссий обращалась в ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области для проведения проверки достоверности сведений, представляемых о себе кандидатами. В результате таких проверок было установлено, что 4 кандидата в депутаты скрыли сведения о наличии неснятой, непогашенной судимости. Информация о трех таких кандидатах была доведена до сведения избирателей, регистрация одного кандидата в связи с этим была отменена.

В течение десяти дней со дня представления кандидатом всех необходимых документов и сведений избирательная комиссия проверяет соответствие порядка выдвижения кандидата требованиям областного закона и принимает решение о регистрации кандидата либо об отказе в регистрации.

В среднем на каждый депутатский мандат на муниципальных выборах претендовали 3 кандидата. Наибольшее число кандидатов на один мандат приходится на муниципальные образо-

вания городских поселений. Так, в Гатчинском городском поселении в среднем на 1 мандат было зарегистрировано 8 претендентов, в Сланцевском городском поселении — 7 чел., во Все-

воложском городском поселении — 6 чел. На безальтернативной основе проходили выборы в ряде округов Бокситогорского и Кингисеппского муниципальных районов.

Отказ и снятие с регистрации

Исчерпывающий перечень оснований для отказа в регистрации содержит п. 23 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Избирательными комиссиями на муниципальных выборах в регистрации было отказано 383 кандидатам (13 от партий и объединений, 370 самовыдвиженцев). В основном причиной отказа

стало непредставление необходимых документов для регистрации и при этом невнесение избирательного залога.

Так, на выборах в Ленинградской области был отозван 21 кандидат, выдвинутый от общественных объединений, в том числе от политических партий. О желании снять свою кандидатуру заявили 99 кандидатов-«самовыдвиженцев».

Информирование избирателей

В соответствии с п. 3 ст. 45 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», информирование избирателей, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, об избирательном законодательстве Российской Федерации, о кандидатах и т. д. осуществляют избирательные комиссии.

Для этих целей Леноблизбиркомом были изготовлены плакаты о дне голосования, которые размещались в городах и поселках области, и плакаты для избирателей, поясняющие порядок

заполнения бюллетеней, а также вывески участковых избирательных комиссий и помещений для голосования.

Кроме того, Леноблизбиркомом совместно с Комитетом по физической культуре, спорту, туризму и молодежной политике Ленинградской области и негосударственным образовательным учреждением «Лидер» издана брошюра для молодого избирателя «Иду на выборы», памятка гражданину, голосующему впервые, информационный бюллетень «Молодежь и выборы в Ленинградской области». Также для молодых избирателей, голосовавших впервые, изготовлены значки «Впервые на выборы», которые вручались им

на избирательных участках в день голосования.

Для жителей Ленинградской области в эфире Ленинградской областной телекомпании в течение недели до дня голосования транслировался разъясняющий ролик «Как правильно заполнить избирательный бюллетень в одномандатном и многомандатном избирательном округе».

На радио «Невская волна» в период всей избирательной кампании проводилась викторина на знание правовой основы муниципальных выборов «Право голоса», организованная Леноблизбиркомом совместно с областным радио «Гардарика». В течение трех месяцев в эфир вышли 39 радиопередач, посвященных выборам.

Регулярно в районных периодических печатных изданиях, региональной

общественно-политической газете «Вести» публиковались интервью председателя Избирательной комиссии Ленинградской области, информационные заметки, отчеты о деятельности Леноблизбиркома по подготовке и проведению выборов, подготовленные пресс-службой Избирательной комиссии Ленинградской области. Решения территориальных избирательных комиссий, непосредственно касающиеся подготовки и проведения выборов, также публиковались в местной прессе.

Кроме того, Леноблизбиркомом были подготовлены и изданы печатные материалы в помощь организаторам выборов, а также кандидатам в депутаты представительных органов муниципальных образований Ленинградской области.

Предвыборная агитация в средствах массовой информации

Предвыборная агитация в средствах массовой информации началась 8 октября и закончилась за сутки до дня голосования — в ночь с 7 на 8 октября.

Эфирное время на каналах муниципальных организаций телерадиовещания и печатная площадь в муниципальных периодических печатных изданиях предоставлялись зарегистрированным кандидатам бесплатно и за плату. На территории Ленинградской области осуществляют свою деятельность 48 муниципальных средств массовой информации в почти тридцати городах и поселках области (28 — периодических печат-

ных изданий и 20 — теле-, радиопрограмм), и практически все они участвовали в предвыборной агитации.

При проведении выборов организации телерадиовещания, редакции периодических печатных изданий не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов должны были опубликовать сведения о размере и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади и в этот же срок данные сведения представить в территориальную избирательную комиссию вместе с уведомлением о готовности

предоставить эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации. Неопубликование расценок в соответствии с установленными требованиями для всех организаций, выпускающих СМИ, в соответствии с законом означает отказ от предоставления эфирного времени, печатной площади для проведения агитации. Это требование распространяется на средства массовой информации с различным статусом.

Закон запрещает зарегистрированным кандидатам использовать предоставленные им бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов. Запрет не распространяется на зарегистрированного кандидата, выдвинутого политической партией, общественным объединением, если этот кандидат использует «свои» эфирное время, печатную площадь для агитации за других зарегистрированных кандидатов, выдвинутых этой же политической партией, этим общественным объединением на выборах в представительный орган муниципального образования.

Правовой режим деятельности муниципальных и иных негосударственных организаций, выпускающих СМИ, дифференцирован. Так, правом предоставлять эфирное время и печатную площадь для проведения предвыборной агитации обладают все негосударственные организации, выпускающие СМИ, учрежденные в любое время политическими партиями, иными общественными объединениями, а кроме них лишь те негосударственные организации, выпускающие СМИ, которые были учреждены не менее чем за год до офици-

ального опубликования решения о назначении выборов. Это положение закона препятствует ведению предвыборной агитации через «газеты-однодневки», созданные специально «под выборы». Кроме того, в периодических печатных изданиях при опубликовании агитационного материала кандидата должно быть указано, что эта публикация оплачена из избирательного фонда зарегистрированного кандидата.

Эфирное время и печатная площадь должны предоставляться только за плату, осуществляемую из соответствующего избирательного фонда, и только зарегистрированным кандидатам. Кроме того, условия оплаты услуг, предоставляемых организациями, выпускающими СМИ, зарегистрированным кандидатам, должны быть одинаковыми, то есть за одного рода услуги с того или иного зарегистрированного кандидата должна быть взята одинаковая плата. Данное правило не распространяется только на редакции периодических печатных изданий, учрежденные политическими партиями, иными общественными объединениями, кандидатами.

В соответствии с областным законом на муниципальных выборах в Ленинградской области областные государственные организации телерадиовещания и редакции областных государственных периодических печатных изданий («Ленинградская областная телекомпания», «Дом радио «Гардарика», газета «Вести») предоставляли зарегистрированным кандидатам эфирное время, печатную площадь за плату.

В целях обеспечения равных условий доступа зарегистрированных кан-

дидатов к муниципальным организациям, выпускающим СМИ, для проведения предвыборной агитации распределение между ними бесплатного и платного эфирного времени, печатной площади осуществляется путем жеребьевки. Жеребьевка проводится муниципальными организациями телерадиовещания, редакциями муниципальных периодических печатных изданий по заявкам зарегистрированных кандидатов по завершении регистрации кандидатов, но не позднее чем за 30 дней до дня голосования, с участием представителей избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидатов, самих кандидатов или их представителей. Определенный в результате жеребьевки график распределения бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади должен быть опубликован в муниципальном периодическом печатном издании муниципальными организациями, выпускающими СМИ, проводившими жеребьевку.

Специальный правовой режим установлен для периодических печатных изданий, учрежденных органами законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных и иных актов. Указанные издания не вправе публиковать не только агитационные, но и информационные материалы, освещающие деятельность кандидатов, политических партий, иных общественных объединений.

Средства массовой информации обязаны воздерживаться от публикации агитационных и информационных мате-

риалов, способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, если не могут предоставить кандидату возможность бесплатно опубликовать опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания агитационного периода. Действие этой нормы распространяется на размещение любых материалов: как информационных (в том числе содержащих достоверную информацию), так и агитационных.

Впервые на прошедших в октябре 2005 г. выборах применялась норма закона, которая требует публиковать соответственно уровню выборов предвыборную программу политической партии в случае выдвижения ею кандидата и последующей регистрации этого кандидата. Такая публикация осуществляется хотя бы в одном муниципальном периодическом печатном издании за счет бесплатной площади, предоставленной кандидату (если кандидатов несколько — за счет равных частей бесплатной печатной площади, выделенной всем кандидатам, выдвинутой партией), либо оплачивается из избирательного фонда кандидата (из избирательных фондов кандидатов в равных долях).

При реализации этого требования закона партии сталкивались с проблемой — «дефицитом» печатных площадей. Аналогичные сложности возникали и у кандидатов при размещении своих агитационных материалов бесплатно в муниципальных периодических печатных изданиях. Поскольку газеты существуют только на районном уровне и им приходилось предоставлять свои площади для кандидатов, баллотирующих-

ся на выборах в представительные органы поселений, входящих в муниципальный район.

В агитационных печатных материалах (листовках, плакатах и т. п.) обязательно должны быть указаны выходные данные, с указанием заказчика, изготовителя, тиража и даты выпуска. Без этой

информации, позволяющей проверить законность выпуска печатной продукции, агитационные материалы будут признаны незаконными. Кроме того, распространяя свои агитационные материалы, кандидаты должны предварительно представить один экземпляр в территориальную избирательную комиссию.

Голосование

Из 1 291 580 избирателей, внесенных в списки избирателей на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, в голосовании 9 октября 2005 г. приняли участие 370 152 чел. или 28,64%. Порог явки на этих выборах не установлен — федеральный закон это допускает. В среднем по области «против всех» проголосовали около 8 процентов избирателей, пришедших в этот день на избирательные участки.

Наиболее высокая явка была в Выборгском (36%), Приозерском (33,3%), Бокситогорском (31,6%) Ломоносовском (30,5%) и Всеволожском (30,4%) муниципальных районах. Низкая явка избирателей отмечена в Тихвинском

(22,3%), Лужском (23,2%) и Кингисеппском (23,8%) муниципальных районах.

Голосование вне помещений избирательных участков осуществлялось в день голосования — 9 октября 2005 г. только на основании письменного заявления или устного обращения избирателя (в том числе переданного при содействии других лиц), поданного в участковую избирательную комиссию заранее, а в день голосования не позднее 16.00. Так, вне помещений для голосования проголосовало 7,7% избирателей.

За 15 дней досрочного голосования проголосовало 2,1% избирателей Ленинградской области. В основном это было связано с отъездом в отпуск или условиями работы.

Итоги выборов

В соответствии с порядком и сроками, установленными Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Ленинградской области в ходе реформы местного самоуправления созданы муниципаль-

ные образования первого уровня — 62 городских и 142 сельских поселений, и муниципальные образования второго уровня — 17 муниципальных районов и один городской округ.

Поскольку ранее были избраны депутаты представительных органов

муниципальных образований Ивангородского городского поселения Кингисеппского муниципального района (14 марта 2004 г.) и Коммунарковского городского поселения Гатчинского муниципального района (5 декабря 2004 г.), выборы проходили в 203 муниципальных образованиях: городских и сельских поселениях и городском округе.

По итогам выборов депутатов представительных органов муниципальных образований Ленинградской области правомочные советы депутатов избраны во всех городских и сельских поселениях, а также городском округе. Подавляющее большинство советов депутатов избрано в полном составе.

Только 6 депутатских мандатов из 2277 остались незамещенными. Однако в этих районах представительные органы муниципальных образований сформированы в правомочном составе.

В двух одномандатных избирательных округах Подборковского сельского поселения Бокситогорского муниципального района выборы признаны несостоявшимися в связи с тем, что в этих округах против всех кандидатов проголосовало больше избирателей, чем за кандидатов в отдельности.

В трехмандатном избирательном округе Кузнечинского городского поселения Приозерского муниципального района один мандат остался не замещенным в связи с тем, что против всех кандидатов проголосовало больше избирателей, чем за кандидата, набравшего третье по счету число голосов.

В одном одномандатном округе Тихвинского городского поселения выборы признаны недействительными в связи с возникшими трудностями с установлением действительного волеизъяв-

ления граждан. При подсчете бюллетеней была выявлена разница между бюллетенями, выданными избирателям, и числом бюллетеней, находящихся в ящиках для голосования, эта разница составила 2 бюллетеня. Однако разрыв между двумя кандидатами-лидерами этого округа составлял 1 голос.

В одномандатном округе Нежновского сельского поселения и в одномандатном округе Пустомержского сельского поселения Кингисеппского муниципального района выборы признаны несостоявшимися в связи с тем, что кандидатами не было набрано 50% плюс один голос от числа голосов избирателей, необходимого для проведения безальтернативных выборов.

В соответствии с законом повторные выборы депутатов в перечисленных округах состоятся в течение одного года.

В целом выборы в большинстве муниципальных образований прошли организованно, на альтернативной основе, с соблюдением положений федерального и областного избирательного законодательства.

Высокую политическую активность на этих выборах проявили женщины. Среди избранных депутатов 968 женщин (43,1%), мужчин — 1283 чел. (56,9%).

Среди избранных депутатов 1886 «самовыдвиженцев», 373 — депутата, выдвинутого партиями и иными общественными объединениями. Из них от «Единой России» избраны 240 депутатов, от КПРФ — 51, от партии «Родина» — 28, от ЛДПР — 26 депутатов.

Подавляющее большинство депутатов имеют высшее образование — 1431 человек, или 63,57%. Незаконченное высшее у 52 чел., среднее техническое — у 571 чел. (25,36%); среднее

специальное образование имеют 23 депутата, среднее — 156 чел.

В основном избранным депутатам от 40 до 59 лет, депутатов моложе 30 лет — 72 чел., от 30 до 39 лет — 357 чел., старше 60 лет — 168 чел.

Избранный депутатский корпус составляют: главы муниципальных образований, главы администраций волостей, их заместители (79 чел., или 3,50%), депутаты представительных органов местно-

го самоуправления (65 чел., или 2,88%), служащие (1452 чел., или 64,50%), военнослужащие (25 чел., или 1,11%), рабочие (134 чел., или 5,95%), частные предприниматели (99 чел., или 4,39%), а также пенсионеры (97 человек, или 2,97%). Кроме того, среди депутатов есть неработающие граждане (29 чел., или 1,28%) и представители других специальностей и категорий (190 чел., или 8,44%).

Правонарушения на выборах

В период избирательной кампании территориальные избирательные комиссии муниципальных районов осуществляли контроль за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации. Избирательные комиссии работали во взаимосвязи с правоохранительными органами.

Уполномоченными членами территориальных избирательных комиссий было составлено 8 административных протоколов в связи с нарушением избирательного законодательства, в том числе: 3 по ст. 5.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов), 4 — по ст. 5.12 КоАП РФ (изготовление или распространение агитационных материалов с нарушением требований закона), 1 — по ст. 5.10 КоАП РФ (проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах).

По информации ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области в период проведения выборной кампании сотрудниками Всеволожского ОВД было составлено 4 протокола об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации по ст. 5.10, 2 протокола по ст. 5.12, 1 протокол по статье 5.5; Кировским ОВД — 2 протокола по ст. 5.16 (подкуп избирателей, либо осуществление в период избирательной кампании благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах); Приозерским ОВД — 1 протокол по ст. 5.10; Волосовским ОВД — 1 протокол по части 1 ст. 5.12; Тихвинским ОВД — 1 протокол по ст. 5.12.

Горрайпрокурорами Ленинградской области в период проведения муниципальных выборов было возбуждено 4 административных производства.

30 сентября 2005 г. Тосненским городским прокурором было вынесено постановление о возбуждении дела об административной ответственности в отношении кандидата в депутаты К., ко-

торый, занимая должность главы администрации одного из поселков области, использовал преимущество своего должностного положения в период избирательной кампании. А именно использовал помещения, занимаемые органами местного самоуправления, с целью осуществления деятельности, способствующей выдвижению и избранию его как кандидата, проводил встречи с избирателями, сотрудниками муниципального дошкольного образовательного учреждения поселка. Мировым судьей участка № 71 С. В. Радыновым принято решение о привлечении кандидата в депутаты К. к административной ответственности и наказанию в виде штрафа в размере 1000 руб.

Киришским горпрокурором 4 октября 2005 г. было возбуждено дело об административном правонарушении в отношении граждан С. и Б., которые допустили изготовление, распространение и размещение агитационных материалов с нарушением требований закона (ст. 5.12 КоАП РФ).

Тихвинским горпрокурором возбуждено дело по аналогичной статье в отношении кандидата в депутаты В., совершившим изготовление и распространение агитационных материалов в нарушение закона.

Дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.10 КоАП РФ (проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах), возбуждено Ломоносовским горпрокурором в отношении гражданина Т., который агитировал за кандидата в депутаты Г.

Прокуратурой города Сосновый Бор в день голосования 9 октября

2005 г. было возбуждено уголовное дело по ст. 141 Уголовного кодекса Российской Федерации в отношении ряда лиц, организовавших вынос из некоторых избирательных участков незаполненных избирательных бюллетеней и передачу избирателям заполненных бюллетеней уже за вознаграждение.

В этой связи территориальная избирательная комиссия Сосновоборского городского округа признала недействительными выборы в четырех пятимандатных округах в связи с нарушениями избирательного законодательства при голосовании. Однако территориальная избирательная комиссия не обладала в достаточном объеме неопровержимыми фактами о том, что масштаб нарушений избирательного законодательства при голосовании 9 октября 2005 г. повлиял на результаты выборов таким образом, что избирательная комиссия не могла с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. Ведь только в этом случае избирательная комиссия может признать выборы недействительными (в соответствии с п. 9 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п/п. «а» п. 9 ст. 45 Областного закона «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области»). Имевшиеся у комиссии достоверные сведения о 20 незаконно использованных избирательных бюллетенях могли повлиять лишь на установление итогов голосования на конкретном избирательном участке, может быть, на нескольких участках, в конкретном избирательном округе.

Сосновоборским городским судом Ленинградской области признаны незаконными решения территориальной избирательной комиссии об определении результатов выборов депутатов муниципального образования Сосновоборский городской округ, в части признания результатов выборов депутатов Совета депутатов 9 октября 2005 г. недействительными. Суд обязал территориальную избирательную комиссию в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу установить результаты состоявшихся выборов Совета де-

путатов муниципального образования Сосновоборский городской округ по пяти мандатным избирательным округам № 1–4 и опубликовать результаты в средствах массовой информации.

Ленинградский областной суд оставил решение Сосновоборского городского суда без изменений.

В результате территориальная избирательная комиссия 12 декабря 2005 г. приняла решение о признании результатов выборов депутатов представительного органа Сосновоборского городского округа действительными.

Проблема профессионального правового нигилизма в контексте реформирования системы государственного управления

*Арбузов А. В.,
Баскин Ю. Я.*

Современная система государственного управления России представляет собой достаточно сложное, противоречивое явление. С одной стороны, в ее основу положены передовые политико-правовые идеи мировой цивилизации (идея приоритета прав и свобод человека и гражданина, тезис о построении правового и социального государства, принцип разделения полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления, идея о необходимости контроля общества над действиями чиновников и пр.), закрепленные в Основном законе страны, имеющем наибольшую юридическую силу и прямое действие на территории РФ, — в Конституции РФ. С другой стороны — многие из указанных декларированных политико-правовых гарантий не реализуются на практике. Так, для современной России характерно повсеместное нарушение прав и свобод граждан со стороны должностных лиц, издание государственными структурами противоречивых, параллельных и взаимоисключающих друг друга правовых актов управления, подмена чиновниками законности политической, идеологической или прагматической целесообразностью, конфронтация различных структур власти, ограничение полномочий муниципальных образований, зачаточный уровень общественного контроля и многое другое.

Юрий Яковлевич Баскин — доктор юридических наук, профессор Северо-Западной академии государственной службы

Анатолий Валерьевич Арбузов — юрисконсульт комитета по внешним связям и туризму ГУП «Инпредсервис»

Безусловно, указанное состояние дел нельзя назвать нормальным, и, вполне очевидно, оно требует проведения грамотных административно-правовых реформ. Однако безусловно и то, что прежде, чем приступить к реформам, необходимо изучить те доминанты, которые способствуют деформации системы государственного управления. Их исследование имеет принципиальное и первоочередное значение, так как представляется, что проведение каких-либо мероприятий без предварительного исследования факторов, формирующих негативную среду, абсолютно невозможно.

Очевидно, что среди причин уродливого развития органов государственного управления можно найти причины социально-экономического, духовного, политического характера и пр. В то же время одной из наиболее важных причин, являющейся одновременно и следствием указанных выше факторов и их предпосылкой следует назвать наличие в среде государственных служащих правового нигилизма, а также в определенной мере — правового идеализма (фетишизма).

Дело в том, что, к сожалению, в аксиологическом плане значение права в российской управленческой среде либо абсолютно нивелируется групповым сознанием чиновников (право как ценность полностью отрицается), что выражается в росте нигилистско-правовых настроений, в массовом пренебрежительном отношении к праву, его повсеместном нарушении, увеличении числа т. н. «оборотней в погонах». Либо право как явление воспринимается государственными служащими в качестве некоего уникального чудодейственного средства, своеобраз-

ного «универсального юридического арифмометра», способного разрешить любую социальную задачу (т. е. формируется правовой идеализм) и без применения которого нельзя решить ни одну социальную задачу, следствием чего являются иллюзии чиновников — вера в безграничные возможности права, буквальное толкование источников права без учета необходимости в ряде случаев использования логического, систематического, исторического и доктринального толкования при их применении и, как конечный результат, — девальвация законов, подзаконных нормативных актов и других источников права, когда они начинают работать «вхолостую», создавая лишь видимость решения проблем, а иногда и вовсе образуя дополнительные препятствия в сфере упорядочивания общественных отношений, что приводит, фактически, к разочарованию общества в правовых идеях и в конечном итоге — к еще большему развитию нигилистических настроений, переходу от правового нигилизма чиновников — на уровень общесоциального правового нигилизма.

Развитие указанного негативного явления может привести к тому, что право не будет реализовываться в должной степени в административной среде, причем как в области регулирования самого управленческого процесса и правового статуса государственных служащих, так и в сфере осуществления ими своих полномочий по вопросам правоприменительной деятельности, и государственно-правовая система окажется в состоянии стагнации.

Именно поэтому чрезвычайно важным для нас в контексте вопроса о путях становления и поступательного позитивного развития российской системы госу-

дарственного управления является изучение видов деформации этой системы, и, в первую очередь, — исследование правового нигилизма в целом, и правового нигилизма чиновников в частности, в целях последующей разработки мер по снижению степени развития этого энтропийного явления.

Итак, рассматривая вопрос о правовом нигилизме государственных служащих, необходимо прежде всего дать определение категории правовой нигилизма в целом, разобраться, что же он из себя представляет.

В современной литературе господствующим является понимание правового нигилизма как отрицательного, неуважительного отношения к праву, стойкого предубеждения, неверия в его высокое предназначение, в его ценность.

Однако, по мнению авторов, несмотря на кажущуюся четкость и ясность указанного определения, оно не в полной мере отражает сущность исследуемого явления, основные признаки правового нигилизма и его роль в структуре юридической действительности, не дает возможности понять место правового нигилизма в социальной среде. Для определения категории правового нигилизма требуется подчеркнуть основные признаки данного негативно-

го явления и с учетом понимания их специфики дать более точное определение данной категории:

Во-первых, правовой нигилизм представляет собой явление, онтологически связанное как с жизнью отдельных индивидов (с их правосознанием), так и с жизнью социума в целом, то есть это не просто явление психики отдельных субъектов, а психосоциальная реальность. Указанное отмечали многие исследователи данного негативного явления, в частности, П. А. Горохов¹, Л. А. Лушина. Так, Л. А. Лушина отмечала, что «вне этой внешней составляющей [социального (поведенческого) признака правового нигилизма] любая из форм правового нигилизма остается «вещью в себе», никак не проявляя, не обозначая себя в сфере общественного (социального) бытия»².

Во-вторых, очевидно, что нигилизм — это реальность, неразрывно связанная с правовой составляющей общественной жизни. Правовой нигилизм проявляется во всех сферах существования права³. Так, он изменяет правосознание субъектов, воздействует в целом на процесс правообразования и действия права в обществе.

В-третьих, указанная связь нигилизма и права проявляется в виде опреде-

¹ *Горохов П. А.* Социальная природа правового нигилизма. — Оренбург: Оренбургский государственный университет, 1999. С. 10.

² *Лушина Л. А.* Нравственно-правовой нигилизм: генезис, сущность, формы / Автореф. дисс. на соискание ученой степени к. ю. н. — Нижний Новгород, 2003. С. 17.

³ При этом право необходимо рассматривать как комплексное явление, содержание которого раскрыто в той или иной мере достаточно полно в трудах таких ученых-правоведов, как Р. З. Лившиц, Л. С. Явич, А. В. Поляков, Ж. Карбонье, А. С. Яценко, Д. А. Керимов. Так, Р. З. Лившиц определял право как систему общественного порядка, основанную на учете интересов социальных слоев общества, их согласии и компромиссах (см.: *Лившиц Р. З.* Теория права. — М.: Издательство БЕК, 1994. С. 51), Д. А. Керимов — как исторически сложившуюся волевою систему принципов, норм и действий, обусловленных общественными отношениями и регулирующих эти отношения

ленного отрицательного отношения к праву как социальной ценности со стороны воздействующего на право субъекта. Формы выражения такого отрицания могут быть совершенно разными: от пропаганды субъектом нигилистических настроений в социальной среде своей точки зрения по поводу права как явления до открытого нарушения правовых норм.

Соответственно, с учетом указанного правовой нигилизм можно определить как психосоциальную систему, действующую в процессе взаимодействия субъектов-участников общественных отношений, в ходе развития которой, во-первых, образуется устойчивое пренебрежительное или иное негативное отношение к праву в форме отрицания социальной ценности правовых идеалов, лежащих в основе действующей в данном обществе правовой системы и нормативных установлений, созданных на основе указанных правовых идеалов и выраженных в различных правовых текстах, получивших свою социальную легитимацию. И, во-вторых, на базе указанного отношения к праву осуществляются конкретные поведенческие акты (действия или бездействие), деформирующие социально-правовую реальность (например, в обществе пропа-

ндируется отрицание права, или же непосредственно совершаются правонарушения (если причиной указанных правонарушений послужила стойкая антиправовая позиция личности: неприятие в саму возможность достижения каких-либо положительных результатов посредством правовых средств).

Изложенные признаки и определение рассматриваемого явления одновременно позволяют выделить и основные элементы правового нигилизма, а через их отношение между собой — и структуру данного социального явления. Как известно, элемент — это внутренняя исходная единица любого явления, его необходимая часть, осуществляющая определенную заданную функцию (функции). Указанный элемент также может иметь свою структуру и, соответственно, элементы в рамках данной структуры, однако указанное строение элемента применительно к рассматриваемому явлению, частью которого этот элемент является, не рассматривается, а учитываются лишь свойства указанного элемента.

С позиции рассмотренного понимания правового нигилизма как, с одной стороны, явления правосознания субъектов (единоличных и коллективных), а с другой стороны, — социаль-

в целях установления общественного правопорядка, обеспечиваемого различными средствами, в том числе и государственным принуждением (см.: Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства. — М.: Современный гуманитарный университет, 2001. С. 52). Л. С. Явич рассматривает право многосторонне: как особую форму общественного сознания, оценочное освоение духовного бытия; необходимый момент урегулированности и порядка в общественных отношениях, опосредующих производственную деятельность людей; совокупность юридических норм, и как совокупность имеющихся «налицо» юридических прав субъектов общественных отношений (См.: Явич Л. С. Сущность права: Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. — Л.: Издательство ЛГУ им. А. А. Жданова, 1985. С. 8–11).

ного явления, вполне логичным является выделение следующих элементов — исходных единиц структуры правового нигилизма: субъектов общественных отношений, в поведении которых правовой нигилизм находит свое объективное, социальное проявление, и в сознании которых, как идеальном воспроизведении действительности в чувственных и мыслительных образах — свое субъективное выражение; информационную основу правового нигилизма, которая предстает в виде определенных знаний о правовой действительности, вокруг которых и формируется нигилистическое отношение субъектов и в дальнейшем происходит взаимодействие нигилистов и окружающего социального мира; такие составляющие правосознания субъекта-носителя правового нигилизма, как нигилистски-правовая идеология и нигилистски-правовая психология, в рамках которых формируется отрицательное отношение к праву, получающее в дальнейшем свое воплощение в социальной реальности⁴; антиправовое поведение субъекта-носителя правового нигилизма, выраженное в действиях или бездействии.

С учетом изложенного можно перейти к раскрытию особенностей правового нигилизма государственных служащих и форм его выражения (разновидностям):

Очевидно, что специфика правового нигилизма государственных служащих должна диктоваться своеобразием их деятельности. Так, область государ-

ственного управления отличает необходимость повседневного решения правовых вопросов и реализации властных полномочий. Конечно же, в зависимости от выполняемых в административной системе функций круг должностных обязанностей и, соответственно, уровень включенности в область правоприменительной деятельности у государственных служащих разнится. Однако представляется, что указанная специфика государственно-управленческой деятельности присутствует всегда. Глубина представлений о праве должностных лиц и их активность, включенность в управленческую деятельность позволяют говорить, что в случае низкой оценки чиновником права как социального регулятора имеет место такая разновидность правового нигилизма, как профессиональный правовой нигилизм.

Профессиональный правовой нигилизм при сравнительном анализе с обыденной формой данного явления имеет следующие особенности.

Если в социальной среде лиц, чья профессиональная деятельность не связана с правовой действительностью, мы сталкиваемся с низкой оценкой права на практике, в первую очередь, у лиц, владеющих лишь поверхностными знаниями в области правовой действительности, то в социальной группе сотрудников системы государственного управления правовой нигилизм чаще всего возникает и развивается все-таки на основе достаточных представлений о праве. В подобной ситуации можно го-

⁴ На наличие в структуре правового нигилизма таких элементов, как нигилистско-правовая идеология и нигилистски-правовая психология, указывал В. Б. Ткаченко (см.: Ткаченко В. Б. Российский правовой нигилизм / Автореф. дисс. на соискание ученой степени к. ю. н. — М., 2000. С. 15–16). Однако он считал эти два элемента достаточными для характеристики структуры данного явления, что представляется не совсем правильным в силу изложенного выше понимания нигилизма.

ворить о том, что обыденный правовой нигилизм формируется зачастую как результат невысокой правовой социализации гражданина, отсутствия должных навыков применения права на практике, что ведет к тому, что действие права в обществе указанными лицами не ощущается. А раз мы что-то не видим, не ощущаем, мы это не признаем, не легитимируем, недооцениваем. В структуре правосознания подобных лиц, в правовой онтологии (в познавательном элементе) формируется правовой вакуум, который заполняется отрывочными правовыми знаниями, услышанными от окружающих, прочитанными из бульварных газет и перемешанными с ложными и наивными представлениями о праве либо откровенно неправовыми навыками решения проблем⁵. На профессиональном же уровне правового нигилизма чиновников, как правило, имеет место достаточная практическая правовая подготовленность субъектов-носителей нигилистических настроений, и главное — указанные лица обладают достаточным умением применять нормы права. Однако при профессиональной форме правового нигилизма практический опыт и научные знания о праве не приводят к пониманию ценности права, его значения для социального мира, а наоборот, на основе полученных знаний, по тем или иным причинам, предпосылкам (социального, экономического, культурно-исторического характера, о которых необходимо говорить отдельно) происходит концептуальное обоснование нич-

тожности правовых норм, неспособности надлежащим образом урегулировать с их помощью действующие общественные отношения, удовлетворить интересы субъектов права. Фактически здесь чаще всего можно говорить о формировании правового нигилизма через понимание слабых сторон правовой действительности и одновременное придание этим недостаткам неоправданно большого значения. Кроме того, в ряде случаев на профессиональном уровне отход от правовых ценностей происходит как определенная уступка, допущение, необходимое для актуализации других ценностей, придания второстепенным или равновеликим с правом явлениям статуса наивысших аксиологически значимых сущностей.

Сказанное, в свою очередь, позволяет сделать вывод, что правосознание субъектов-носителей профессионального правового нигилизма в отличие от субъектов-носителей обыденного правового нигилизма характеризуется следующими моментами.

В рамках познавательного элемента правосознания указанных лиц присутствуют достаточно глубокие теоретико-практические знания о праве, систематизированные представления о нем, то есть имеет место высокий уровень осмысления объекта отрицания. В то же время аксиологический элемент правосознания характеризуется негативной оценкой правовой действительности, основанной на вышеуказанном правовом опыте и теоретической базе. Иными сло-

⁵ В то же время обыденный правовой нигилизм формируется и под действием других указанных выше предпосылок: негативные социальные, а также экономические условия формирования личности (объективные предпосылки), внутренние психологические проблемы (субъективные предпосылки) и т. д. Однако указанная выше первая причина (правовое бескультурье) довольно часто имеет детерминирующее значение для его формирования.

вами негативная оценка правовой действительности носит на этом уровне правосознания у них более осмысленный характер; это, как правило, целое антиправовое мышление, мировоззрение.

Таким образом, как итог, представляется, что для профессионального правового нигилизма сотрудников административной системы характерна более последовательная негативная оценка права.

Кроме того, необходимо отметить, что поведенческая функция правосознания (антиправовая установка) их носителей при профессиональном правовом нигилизме чиновников также должна, по всей видимости, находиться на высоком уровне, а именно: установка должна быть более последовательной, а соответственно, антиправовое поведение таких субъектов должно быть менее всего противоречивым, более согласованным. Следовательно, с позиции анализа качественных характеристик различных форм правового нигилизма профессиональный необходимо признать наиболее сложной его разновидностью в плане его выявления и борьбы с ним.

Типичными примерами профессионального правового нигилизма в различных сферах правовой действительности являются: нигилистски-правовые установки должностных лиц в сфере управления, издание неправовых актов управления или актов управления без расчета на их реализацию в управленческом процессе, осуществление своих обязанностей сотрудниками административной системы с помощью неправовых методов. Юристы, должностные лица с указанными установками не рассматривают право как социальную ценность. Именно в среде указанных лиц возника-

ют чиновники, привыкшие решать не по закону, а «по звонку», рассматривающие правовые процедуры как ненужную формальность, которую можно и нужно обойти. Право (и закон как форма права) в их представлении является красивой сказкой, созданной для обычных лиц, не способных понять «глубинную сущность», «основную истину, правду», что право — это фикция. При таком подходе достижение правового результата и соблюдение законности становится не целью со стороны чиновника, а возможным побочным эффектом его деятельности.

В то же время профессиональный правовой нигилизм государственных служащих необходимо отличать от обычных правонарушений со стороны указанных лиц, когда чиновник сознательно идет на преступление с целью достижения некоего противоправного результата. Несмотря на схожую объективную сторону, указанные явления различаются в субъективном ракурсе проблемы. Речь идет о том, что, по-видимому, разделение профессионального правового нигилизма и правонарушений лежит в мотивации поведения их участников. При совершении рядовых правонарушений субъект руководствуется стремлением достичь желаемого результата любыми средствами и лишь с учетом того, что правовые средства делают его достижение затруднительным или невозможным, он использует неправовые средства. Субъект правового нигилизма осуществляет свой выбор в пользу неправового иным образом: знание слабых сторон правоприменительной деятельности, недостатков реализации права на практике приводит нигилиста-чиновника к выводу, что право — лишь фетиш, ширма, за которой прячут-

ся реальные, совершенно отличные от сферы правового условия жизни. Нигилист изначально не верит в право, в возможность решения насущных вопросов с его помощью. Как итог, субъект правового нигилизма не ставит перед собой вопрос о выборе способа достижения желаемого результата. Для него право не существует как ценность, это аморфное образование. Правовые средства нигилистом вообще считаются неактивными и не рассматриваются при выборе установки поведения. Если при достижении требуемого результата внешняя законность будет соблюдаться — хорошо, если нет — ничего страшного, главное — чтобы при их несоблюдении не пострадал сам субъект нигилистических отношений, его положение, статус.

Следовательно, правовой нигилизм чиновников в указанном его понимании — это, в первую очередь, отрицание права как ценности лицом, постоянно сталкивающимся с правовыми явлениями в процессе выполнения им своих профессиональных обязанностей и сформировавшим определенную антиправовую идеологию. Названное обстоятельство позволяет характеризовать профессиональный правовой нигилизм должностных лиц как наиболее опасную форму нигилистических настроений, при наличии которой говорить о возможности проведения реформы административной системы лишь путем принятия нормативно-правовых актов нельзя. Очевидно, что помимо улучшения законодательной базы в области государственного управления необходимо также проводить мероприятия, направленные на обеспечение действия указанных

актов в среде должностных лиц, максимальной реализации возможностей права в упорядочивании их деятельности. В первую очередь, речь идет о правовом воспитании, как средстве предупреждения формирования антиправовых установок у должностных лиц. Указанное объясняется тем, что снижение профессионального нигилизма наиболее эффективно путем формирования в рамках социальной группы чиновников лиц, воспринимающих право как высшую ценность, требующих должного правового поведения от своих подчиненных и тем самым стимулирующих положительную правовую социализацию государственных служащих. Представляется также немаловажным усиление системы общественного контроля за деятельностью должностных лиц. Именно такой внешний контроль, возможно, станет той мерой, которая позволит вовремя пресекать патологические формы правового нигилизма в среде чиновников. В этом плане становится оправданным создание Общественной палаты при Президенте РФ, а также мероприятия в области развития гражданских инициатив — стимулирование граждан бороться с нигилистическими настроениями в среде системы государственного управления. Естественным фактором, стимулирующим снижение нигилизма, является и общее укрепление социально-экономической ситуации в стране, формирование политической стабильности в России. Последнее еще раз подчеркивает необходимость проведения административной реформы только в тесной связи с реформами других областей государственно-правовой системы страны.

Приоритеты кадровой политики в системе регионального управления

Костюков А. В.

Целью кадровой работы органов власти субъекта Российской Федерации является создание организационной системы, усложняющейся и развивающейся во времени и устойчиво обеспечивающей органы регионального управления¹ высокопрофессиональными кадрами, способными реализовать стратегические задачи развития региона² и обеспечивать эффективное исполнение закрепленных за субъектом Федерации полномочий в различных сферах жизнедеятельности.

Для эффективной работы системы управления регионом необходимы следующие основные составляющие:

Алексей Викторович Костюков — кандидат политических наук, доцент, директор филиала СЗАГС в г. Великий Новгород

- стратегия комплексного устойчивого социально-экономического развития региона;
- организационная структура органов управления;

¹ Говоря об органах регионального управления, мы понимаем под этим совокупность органов государственного управления субъекта РФ и органов муниципального управления на территории субъекта Федерации, исходя из того, что органы муниципального управления являются низовым уровнем системы управления Российской Федерации в целом и соответствующего субъекта РФ. Данное обстоятельство наглядно проявляется в условиях разграничения полномочий между уровнями публичной власти, осуществляемых центральной властью в течение 2003–2005 гг. См. например: Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (Ч. 2). Ст. 2709; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Под регионом в данной статье понимается субъект Российской Федерации.

- персонал, реализующий цели и стратегии органов управления регионом.
- Политика управления персоналом в системе государственного и муниципального управления реализуется путем применения современных кадровых технологий и механизмов при возрастании роли и ответственности кадровых служб государственных и муниципальных органов, создания эффективной системы управления кадрами государства.
- Управление персоналом государственной и муниципальной службы как составная часть практической реализации региональной кадровой политики включает целый ряд этапов. Среди них:
- планирование персонала;
 - набор персонала, создание резерва потенциальных кандидатов по всем должностям;
 - отбор персонала (оценка кандидатов на рабочие места и отбор лучших из резерва, созданного в ходе набора);
 - определение заработной платы и льгот (разработка структуры заработной платы и льгот в целях привлечения, найма и поддержания оптимальной численности работников);
 - профориентация и адаптация (введение принятых работников в организацию и ее подразделения, развитие у специалистов понимания того, что ожидает от них организация и какой труд в ней заслуживает позитивную оценку);
 - обучение (разработка программ для обучения трудовым навыкам, требующимся для эффективного выполнения должностных обязанностей);
 - оценка трудовой деятельности (разработка методик оценки трудовой деятельности и доведение ее до работников);
 - повышение, понижение, перевод, увольнение (разработка методов перемещения работников на должности с большей или меньшей ответственностью, развития профессионального опыта путем перемещения на другие должности или участки работы, а также процедур прекращения договора найма);
 - подготовка руководящих кадров, управление продвижением по службе (разработка программ, направленных на развитие способностей и повышение эффективности труда руководящих работников).
- Функции кадровых служб достигают цели тогда, когда они распространяются на весь персонал, в том числе и управленческий, а не только на исполнителей. В соответствии с установившейся в мировой практике терминологией к управленческому персоналу относят любого наемного работника, который должен для выполнения поставленных перед ним задач организовывать, координировать и контролировать работу других. Положение различных категорий управленческого персонала в различных организациях имеет ряд общих признаков. Эта общность определяется тем, что они совместно осуществляют функции по организации и управлению производством. Управленческая практика свидетельствует, что независимо от места в организационной иерархии работа большинства государственных и муниципальных служащих в своей основе, как правило, состоит в обеспечении выполнения поставленных целей путем эффективного использования

труда подчиненных ему сотрудников (работников) либо координации курируемых ими иных организаций.

Способность аппарата управления обеспечивать цели регионального развития составляет управленческий потенциал системы регионального управления. Целенаправленное воздействие на численность, компетентность и образовательный уровень государственных и муниципальных служащих и создание для них необходимых условий служебной деятельности можно рассматривать как воспроизводство управленческого потенциала системы управления.

По аналогии с экономической теорией, в этом процессе воспроизводства можно выделить три фазы: производство (формирование, подбор, обучение, оценка), распределение (расстановка), использование кадров управления.

На практике и в специальной литературе широко используются близкие к приведенным выше понятия: «система работы с кадрами» и «кадровая политика». Иногда эти понятия отражают «широкий» или «узкий» подход к определению. Тогда под кадровой работой понимают такие действия, процессы и операции, которые в своем сочетании обеспечивают осуществление целей, задач и принципов, выдвигаемых кадровой политикой. Кадровая политика при этом рассматривается как генеральное направление в кадровой работе (см. рис. 1).

По нашему мнению, кадровая политика в органах регионального управления должна быть основана на следующих принципах:

- люди — основной ресурс региона;
- открытости, гласности в осуществлении кадровой работы;

- конкурсного приема на государственные и муниципальные должности;
- равного доступа граждан на государственную и муниципальную службу;
- профессионализма и компетентности кадров государственной и муниципальной службы;
- стабильности кадров органов государственной власти и местного самоуправления.

В работе с кадрами системы регионального управления необходимо использовать следующие подходы:

- отношение к кадрам управления как главному «капиталу», «стоимость» и значимость которого с течением времени увеличивается;
- формирование организационной культуры с преобладанием мотивации сотрудников на достижение высоких профессиональных результатов, саморазвитие, самореализацию;
- отбор и подготовка персонала управления региона по современным кадровым технологиям;
- непрерывность образования кадров с использованием многообразных форм и методов обучения;
- непрерывность оценки эффективности деятельности кадров управления.

В настоящее время представляет большую трудность определение конкретных способов и методов реализации каждого направления работы, поскольку научное обеспечение кадровой работы в органах власти не соответствует запросам времени. Поэтому концепция кадровой политики в регионах в основном представлена по сути как план-карта, систе-

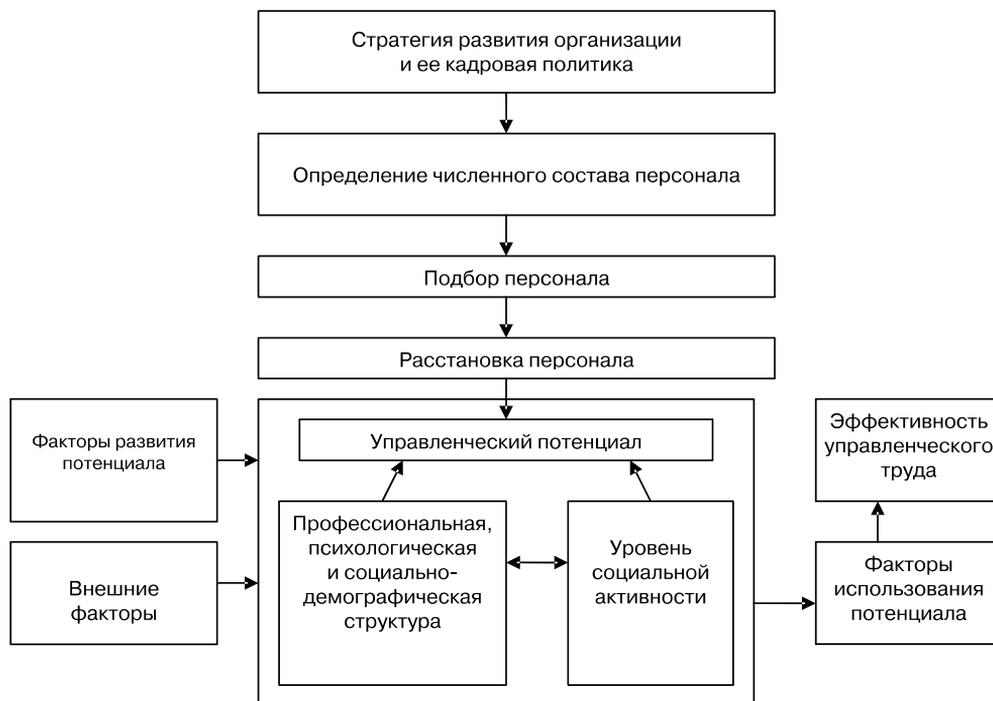


Рис. 1. Система кадровой работы как фактор эффективной управленческой работы

ма мест деятельности, многие из которых требуют конкретизации методов работы и определения способов их реализации. При этом разработка концепций нередко осуществляется силами самого аппарата управления без привлечения специалистов и экспертов из научных и образовательных организаций, что ведет к преобладанию ведомственного подхода и отходу от современных кадровых технологий в работе с персоналом органов регионального управления.

Разработка и реализация концепции кадровой политики в системе регионального управления в полном объеме требует привлечения значительных интеллектуальных и финансовых ресур-

сов, правового, научного, информационного и организационного обеспечения.

Приоритетные направления в кадровой работе на ближайшее время определяются их возможностью создания «прорывных» областей, которые позволят подтянуть все остальные направления. В первую очередь, это внедрение информационных технологий в кадровую работу. Внедрение современных методов обработки информации по персоналу регионального управления создаст необходимую предпосылку для дальнейшего развития кадровой работы.

Вторым приоритетным направлением является научно-методическое обеспечение разработки системы кад-

ровых технологий, приспособленных к современным условиям работы органов управления регионом. Во многих регионах, в том числе в Новгородской области, накоплен опыт разработки и внедрения кадровых технологий по отбору персонала (конкурсы на замещение вакантных должностей, отбор на обучение и т. д.), созданы педагогические технологии (в т. ч. проведение деловых игр и психологических тренингов), но другие направления деятельности находятся в настоящее время на этапах определения заказа научным коллективам.

Третьим приоритетным направлением является нормативно-правовое обеспечение кадровой работы. В этом направлении уже заложены базовые законодательные акты как на федеральном, так и на региональном уровнях, но каждый этап реализации концепции требует создания соответствующей локальной нормативно-правовой базы.

Четвертое приоритетное направление — проведение научных исследований по всему комплексу кадровых задач, определенных концепцией. Заказ на это направление порождается необходимостью научных разработок кадровых технологий, поскольку такие разработки опираются на предварительные исследования, проведенные по определенной методологической основе.

Системообразующим элементом концепции кадровой работы органов регионального управления, на наш взгляд, являются стандарты профессиональной деятельности. От их наличия и уровня научной разработанности стандартов для всех групп государственных и муниципальных должностей зависят все

остальные блоки кадровой работы. Внешение определенности в это звено позволит качественно изменить работу во всех остальных звеньях кадровой работы.

Одной из основных составляющих стандарта профессиональной деятельности в системе регионального управления являются квалификационные требования по должностям государственной и муниципальной службы, представляющие собой показатели, определяющие соответствие профессионального уровня государственного или муниципального служащего либо кандидата на замещение определенной государственной или муниципальной должности, полномочиям и функциям, установленным по этой должности.

Принимая во внимание, что согласно Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»³ законами субъекта Российской Федерации устанавливается соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы, в региональном законодательстве должны быть зафиксированы следующие виды требований к лицам, замещающим муниципальные должности муниципальной службы:

- к уровню профессионального образования с учетом группы и специализации муниципальных должностей муниципальной службы;
- к стажу и опыту работы по специальности;

³ Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

- к уровню знаний Конституции Российской Федерации, федерально-го и областного законодательства, Устава и иных нормативных правовых актов муниципального образования применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Формирование резерва государственной и муниципальной службы в регионе в условиях реформирования российского общества является ключевой для реализации заявленных системных изменений в государственном и муниципальном управлении субъектов Российской Федерации. Реализация этой задачи должна в долгосрочном плане ликвидировать диспропорции в профессиональных знаниях государственных и муниципальных служащих, заложить основу закрепления новой корпоративной культуры, сформировать новые конструктивные навыки, стереотипы. Инструментом по формированию резерва может выступить региональный банк кадровой информации (РБКИ), содержащий сведения о потенциальных кандидатах на государственную и муниципальную службу из числа специалистов различных сфер жизнедеятельности, выпускников вузов и т. п.

В настоящее время кадровая политика в регионах находится в переходном состоянии и испытывает значительный финансовый дефицит, который не позволяет решать проблемы широкомасштабно, поэтому акцент в работе необходимо сделать на создание новых видов деятельности в сфере развития человеческих ресурсов и технологий управления. Такая деятельность призвана:

- во-первых, компенсировать издержки и последствия нерационального

социального и профессионального поведения государственных и муниципальных служащих, вытеснять сложившиеся ранее стереотипы, технологии и профессиональные реакции служащих;

- во-вторых, выстроить организационную и управленческую схему работы, позволяющую заложить основу конструктивных изменений собственной деятельности работников системы регионального управления.

Для реализации концепции развития кадров регионального и муниципального управления в соответствии с выше-названными принципами целесообразно на наш взгляд создание и наделение соответствующими полномочиями самостоятельной, подчиненной первому лицу региональной и местной администрации организационной структуры, ориентированной на профессиональную работу с кадрами управления. В Новгородской области на государственном уровне такой структурой является комитет государственной гражданской службы области, который достаточно успешно действует уже более 10 лет.

При непосредственном участии данного комитета:

- сформирована и совершенствуется нормативная база государственной и муниципальной службы в Новгородской области;
- создана инфраструктура повышения эффективности регионального и муниципального управления, включающая в себя:
 - систему подготовки, переподготовки, повышения квалификации государственных и муниципальных служащих;

- условия развития информационно-методической деятельности (библиотека, технологии работы с кадрами, база данных резерва кадров управления);
- условия развития информационно-аналитической деятельности (проведение исследований, создание программ, социальных технологий и т. д.);
- систему работы с резервом.

Таким образом, на основе проведенного анализа можно сформулировать следующие стратегические приоритеты реализации кадровой политики в органах регионального управления:

- организация обсуждения проблем реформирования системы государственной и муниципальной службы на региональном и муниципальном уровнях власти, выработка рекомендаций и предложений;
- выработка предложений по определению принципов организации государственных органов и органов местного самоуправления, определения численности, критериев оценки их деятельности и финансирования в рамках основных направлений реформирования системы государственного управления и местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством;
- внесение изменений в положение о работе с резервом государственных и муниципальных служащих в плане ужесточения требований как по включению в резерв, так и по назначению из резерва на вышестоящие должности;
- налаживание системы обучения руководителей государственных и муниципальных органов по рабо-

те с кадрами, информирования их о состоянии кадровой ситуации в органах регионального и местного управления;

- разработка программ обучения резерва государственных и муниципальных служащих;
- внесение изменений в порядок проведения квалификационного экзамена, введение шкалы оценок за экзамен;
- введение принципа независимой оценки кандидатов на государственные и муниципальные должности, для чего решающим правом выбора наделять службу, отвечающую за кадровый состав;
- с целью унификации деятельности как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, создать единую кадровую службу в структуре органов регионального управления.

Анализируя современные кадровые процессы в аппарате регионального управления, можно заключить, что между кадровой политикой и кадровой работой трудно провести черту. Кадровая работа связана с практической реализацией кадровой политики, ее целей и принципов. Вместе с тем кадровая работа носит относительно самостоятельный характер и ведется в соответствии с присущими ей принципами. Это значит, что кадры управления должны подбираться по профессиональным, деловым и моральным качествам, на основе и в рамках законности, демократизма и гласности, с соблюдением не только равноправия при поступлении на работу, но и рационального сочетания преемственности и обновляемости, назначения и выборности кадров, их контроля и подотчетности.

О парламентских выборах в Великобритании

Морозов В. И.

Очередные парламентские выборы в Великобритании состоялись 5 мая 2005 г., однако подготовка к ним началась задолго до голосования, особое внимание СМИ уделяли выборам в местные органы власти, прошедшим 1 мая 2003-го.

Правящая в Великобритании Лейбористская партия на прошедших в стране в 2003 г. местных выборах потерпела самое серьезное поражение с 1979 г. Результаты выборов в немалой степени отразили недовольство британцев внешней политикой страны.

Первые вести о результатах местных выборов стали «холодным душем» для премьер-министра **Тони Блэра**: его Лейбористская партия потеряла 839 мест в местных органах власти по всей стране¹. Потери прогнозировались, но их масштаб превзошел ожидания политологов, которые предсказывали потерю 350–400 мест. Более того, лейбористы потеряли контроль над ключевыми городами — традиционным центром рабочего движения двухмиллионным Бирмингемом (где они правили с 1983 г.), рабочим Ковентри (где находились у власти в течение 25 лет) и Бристолем (родным городом Шери Блэр, жены премьера). Единственным утешением лейбористам стали результаты выборов в парламент Шотландии и ассамблею Уэльса, на которых партии удалось обойти всех своих конкурентов.

Виктор Ильич Морозов — доктор исторических наук, профессор кафедры истории Северо-Западной академии государственной службы

¹ Эхо планеты. 2003. № 46. С. 18.

тов, включая Шотландскую националистическую партию и уэльскую партию Плэйд Кимру.

Тем временем основные конкуренты лейбористов на выборах, которые в Британии считаются промежуточными, показали впечатляющие результаты. Консервативная партия получила 565 новых мест и установила контроль над двадцатью новыми муниципалитетами². Как заявил официальный представитель консерваторов Эрик Пиклз, «партия стала крупнейшей в Англии по представительству в местных органах власти». Действительно, после выборов в руках у консерваторов оказалось 35% мест в местных органах власти в Англии, в то время как находящиеся у власти лейбористы смогли удержать лишь 30. На пятки последним наступают либеральные демократы: на майских выборах им удалось получить двести новых мест и установить контроль над одиннадцатью муниципалитетами. В результате в местных органах власти в Англии Либерально-демократическая партия контролирует столько же мест, сколько и лейбористы (30%)³.

Май 2003 г. показал, что позиции Лейбористской партии, достигнутые на парламентских выборах 1997-го и 2001 гг., не столь прочны, как могли казаться. Парламентские выборы в Британии прошли в 2005 г. (хотя парламент в стране избирается на пять лет, традиционно правящая партия старается провести новые выборы, пока ее позиции сильны, объявляя до-

срочное голосование). Консервативная партия, о смерти которой было написано и сказано немало после разгромных результатов 2001 г., несмотря ни на что оказалась вполне живучей.

«Хотя тори удалось достичь впечатляющих результатов, важно понимать, что победа консерваторов основывается на провале лейбористов, — сказал “Эксперту” профессор политологии Оксфордского университета Найджел Боулз, — Предвыборная кампания консерваторов шла довольно вяло, и им по-прежнему не хватает как четкой интересной программы, так и харизматичных лидеров». Действительно, программа консерваторов основывается на оппозиции правящим лейбористам по большинству вопросов: от продолжения европейской интеграции и введения евро до вопросов иммиграции.

Лидер консерваторов Иэйн Данкин-Смит, по результатам опросов, проигрывает рейтинг не только Блэру, но и лидеру либеральных демократов Чарльзу Кеннеди.

«Поражение лейбористов во многих округах вызвано разочарованием большей части британцев в деятельности правительства, в особенности во внешнеполитическом плане», — отметил профессор политологии Лондонской школы экономики Брендан О’Лири⁴. На выборы 1997-го и 2001 гг. Лейбористская партия шла, обещая улучшения в таких сферах, как образование, здравоохранение и транспорт. «А вместо инвестиций в эти сферы правительство отправило четверть вооруженных сил

² Эхо планеты. 2003. № 46. С. 21.

³ Эхо планеты. 2003 г. № 51. С. 17.

⁴ Эхо планеты. 2003. № 52. С. 27.

на Ближний Восток для участия в войне, смысл которой понятен малому количеству британских избирателей, — сообщил “Эксперту” старший аналитик исследовательского центра Economist Intelligence Unit Филип Уайт. — Поэтому голосование для многих избирателей превратилось в форму протеста против политики правительства. Причем протестное голосование стало последним криком отчаяния избирателей — им воспользовались лишь после того, как многомиллионные демонстрации, проходившие по всей стране в феврале-апреле, никак не повлияли на позицию правительства по участию в войне в Ираке. Несмотря на широкую оппозицию внутри страны, правительство Блэра осталось верным союзником США».

Интересно, что впервые в истории британских выборов серьезную роль сыграл мусульманский фактор (по результатам переписи 2001 г., около 1 млн жителей страны — мусульмане)⁵. Британские мусульмане (преимущественно выходцы из Пакистана и Бангладеш) живут компактными общинами в промышленных городах центральной части страны, и их немало в потерянных лейбористами Бирмингеме, Лестере и Ковентри. После выборов 1 мая Мохаммад Насим, председатель центральной мечети Бирмингема, заявил, что результаты голосования отражают недовольство многих жителей города, в частности мусульман, британским участием в операциях в Афганистане и Ираке. Некоторые мусульманские организации даже стали говорить о «багдадском синдроме» — по аналогии с «вьетнамским синдромом», в свое время изменившем политическую

ситуацию в Соединенных Штатах. Тем не менее мусульманские голоса, которые оказались потерянными для лейбористов, были отданы в своей массе отнюдь не консерваторам. Как заявил глава мусульманской федерации города Лестера (а это единственный город в Европе, где белые европейцы составляют меньшинство населения) Манзур Монгал, на разочаровании в правительстве удалось выиграть либерал-демократам, которые в отличие от тори не выступают за ограничение миграции в страну.

Выборы принесли некоторый успех крайне правой Британской националистической партии, которая удвоила свое представительство в местных органах власти. Хотя сегодня БНП контролирует лишь десять мест в местных органах власти, в пригороде Манчестера Бэрнли она контролирует семь мест в местном муниципалитете и уступает лишь лейбористам. Как заявил председатель партии Ник Гриффин, который неудачно выступил на выборах в городе Олдэме, центре межрасовых столкновений 2001 г., это является замечательным результатом для его партии.

Предвыборная кампания 2005 г. официально открывалась всего за два месяца до самих выборов, но подготовка к ней стартовала уже осенью 2004 г. В сентябре-октябре ведущие британские партии почти синхронно собрались на свои ежегодные конференции, где определили программу действий на ближайший год. Конференции в силу своей «промежуточности» оказались крайне важными, так как на них обсуждались программы, с которыми партии пойдут на следующие выборы.

⁵ Эхо планеты. 2003. № 52. С. 29.

«Несмотря на весь успех консерваторов на местных выборах, им будет очень непросто закрепить его на следующих выборах в парламент, — сказал профессор Боулз из Оксфордского университета. — Ведь после двух поражений подряд им так и не удалось трансформироваться и создать программу, которую поддерживали бы молодые избиратели». Действительно, работа с молодежью — слабое звено консерваторов: средний возраст членов партии тори 65 лет. «Поэтому куда более интересной может стать борьба между лейбористами и либеральными демократами, — считает Филип Уайт из EIU. — Впрочем, важно понимать, что до выборов еще около двух лет и нынешнее правительство постарается использовать свой ресурс для выполнения предвыборных обещаний, возвращая себе голоса недовольных⁶.

В середине октября 2004 г. стали известны итоги опроса общественного мнения, который был проведен по результатам съездов лейбористской и консервативной партий, состоявшихся ранее. Итоги опроса повергли в уныние консерваторов. Если в канун съезда в Борнмуте тори уступали лейбористам 7 пунктов (35 против 28), то теперь соотношение составило 39–30 в пользу лейбористов. На третьем месте оказались социал-демократы, причем с очень солидным для этой партии показателем — 23 процента голосов⁷. Если такая тенденция сохранится, то лейбористы могут рассчитывать на уверенную победу на выборах. «Перед нами открывается историческая возможность из-

брания лейбористского правительства на третий срок, — заявил премьер-министр Тонн Блэр. — Это случится впервые за более чем вековую историю нашей партии. В самом деле, это будет историческое достижение».

Много шума наделало интервью Тони Блэра британским СМИ, в котором глава кабинета заявил о готовности занять пост премьера Великобритании третий срок подряд, т. е. до 2009 г. При этом — что особенно заинтриговало публику, четвертый срок он исключил. Политологи сочли подобное заявление беспрецедентным. И действительно, Блэр стал первым премьер-министром в Англии, досрочно обозначившим срок своего нахождения на посту главы правительства в случае победы лейбористов на парламентских выборах. Более того, он фактически изложил план своего ухода из большой политики. То есть практически повел себя так же, как поступает президент США, добивающийся переизбрания, у которого расклад совершенно ясен: еще один срок, а потом неизбежный уход с политической арены. «Ничего подобного никогда не было в политической истории демократической Британии», — резюмировал обозреватель Би-би-си Эндрю Марр, который брал интервью у Блэра.

Стоит напомнить еще об одной примечательной детали. Избиратели узнали не только о времени ухода лидера лейбористов со своего поста, но и некоторые небезыңтересные подробности относительно того, как он удалится на заслуженный отдых. Ока-

⁶ Эхо планеты. 2004. № 44. С. 17.

⁷ Там же. С. 19.

зывается, семья Блэров переселится в один из самых живописных районов Лондона, в дом на Коннат-сквер, за который уже заплачено три с лишним миллиона фунтов стерлингов.

Узнали британцы и о том, что премьеру пришлось перенести операцию на сердце. Кстати, год назад Блэр уже испытывал проблемы со здоровьем — у него наблюдалась аритмия. Т. Блэру была успешно проведена операция под местным наркозом. К слову сказать, рабочий график британского премьера весьма интенсивный. Но, несмотря на большую загруженность, он несколько раз в неделю по утрам занимается в тренажерном зале, совершает пробежки, играет в теннис. Словом, несмотря на операцию, 51-летний Блэр, по мнению врачей, в неплохой физической форме⁸.

Впрочем, откровения Тони Блэра насчет своего будущего привели к тому, что в Британии снова заговорили о его преемнике. В таковые давно прочат министра финансов 53-летнего Гордона Брауна, очень влиятельного политика. Дуэт Блэр-Браун сравнивают с двумя колоннами, поддерживающими крышу здания лейбористов. Накануне съезда лейбористской партии в Брайтоне заговорили об их разногласиях. Но Браун категорически опроверг «все эти спекуляции». «Думаю, что Тони Блэру необходима наша поддержка в этот трудный период, когда на повестке дня стоит Ирак, и он будет иметь эту поддержку» — провозгласил Браун.

Между тем заявление Блэра о готовности в третий раз стать премьером

политологи сразу расценили как завуалированный намек на то, что Брауна уже нельзя считать «естественным» преемником нынешнего лидера лейбористской партии.

Предполагали, что в борьбе за высший пост в партии будут участвовать новые люди, например, восходящая звезда лейбористов 46-летний Алан Милберн. Позже он был назначен главным разработчиком предвыборной стратегии лейбористов. Правда, сам Блэр, пытаясь приглушить спекуляции вокруг перспектив смены руководства в партии, уже на съезде партии назвал Брауна «самым лучшим министром финансов» и «своим личным другом на протяжении 20 лет». Консерваторы не без удовольствия наблюдали за соперничеством внутри лейбористской партии, выпячивая его при каждом удобном случае и порой не стесняясь в выражениях. Так, представитель Майкла Говарда, лидера тори, сравнил эту борьбу с «дракой хорьков, пойманных в мешок».

Как бы там ни было, скорее всего, Тони Блэр достиг пика своей политической карьеры. Больше всего ему досаждали негативные и непредвиденные последствия войны в Ираке. Это та рана, которая, полагают аналитики, будет давать о себе знать до конца премьерства Блэра. Показательным в этом смысле был эпизод на партийном съезде. В зале, что случается на съездах не так уж часто, нашлись те, кто решил публично бросить вызов лидеру лейбористов — его речь дважды прерывалась выкриками. Нарушителей

⁸ Эхо планеты. 2004. № 44. С. 21.

спокойствия быстро вывели из зала, но тягостное впечатление осталось. Блэр в присущей ему атакующей манере обратился к аудитории с вопросом, есть ли еще желающие присоединиться к протесту. Желающих не нашлось. Правда, не было слышно и громких аплодисментов, которыми по традиции прерывают речь лидера на каждом съезде. Журналисты потом эти хлопки скрупулезно подсчитывают.

Взрывоопасную тему — Ирак — Блэр в своих публичных выступлениях, в том числе и на съезде, оставлял напоследок. Сначала же он говорил о «надежной стабильности в экономике», «рекордной занятости», «создании отличной системы здравоохранения». Что касается Ирака, то Блэр теперь признает ошибочность данных разведки, на основании которых утверждалось о наличии в Ираке оружия массового поражения. Однако, признавая ошибки спецслужб, он в то же время не собирается извиняться за развязывание войны в Ираке, призывая своих политических оппонентов смириться с происшедшим. «Каковы бы ни были наши разногласия относительно Ирака, — заявил Блэр, — мы должны сохранять единство. Наша задача в Ираке должна быть выполнена». В Ираке находятся 8 тысяч британских военнослужащих. Число погибших достигло 68 человек⁹.

На партийном съезде была, кстати, предпринята попытка провести голосование по резолюции, содержащей призыв к премьер-министру «назвать ближайшую дату» вывода британских войск из Ирака. Чтобы заблокировать

такое голосование, были предприняты поистине невероятные усилия — пригласили активистов «свободных иракских профсоюзов» и выходцев из Ирака. Представители правительства провели несколько закулисных встреч с делегатами. В срочном порядке был подготовлен проект альтернативной резолюции в поддержку курса правительства. В ход пошла и «тяжелая артиллерия» в лице министров иностранных дел и обороны Джека Стро и Джеффа Хуна, заявивших, что конкретная дата вывода войск «свяжет правительство руки». Признав, что война в Ираке расколола британское общество, глава Форин Офис отметил, что «скорый и односторонний вывод войск был бы неблагоприятным развитием событий». В свою очередь, шеф оборонного ведомства призвал делегатов «не бросать иракцев на произвол судьбы». «Я знаю, что в рядах партии есть те, кто выступает против нашего вмешательства в Ираке, — сказал он. — Я уважаю их точку зрения. Однако каковы бы ни были их взгляды, мы сейчас должны работать над тем, чтобы нанести поражение терроризму». Министрам вторил бывший спецпредставитель по Ираку Джереми Гринсток. По его мнению, Великобритания обязана учитывать интересы партнеров по коалиции и настроения иракцев. Принятие резолюции он сравнил с «уступкой терроризму, который будет расползаться все дальше, угрожая нашему обществу».

В конце концов, в ходе открытого голосования резолюция, вызвавшая такой ажиотаж, была отклонена. 30 процентов делегатов высказались против

⁹ Эхо планеты. 2004. № 44. С. 18.

ее принятия. Однако, как считают аналитики, решение не выносить сор из избы вовсе не означает, что недовольство иракской политикой лейбористов не прорвется массовыми демонстрациями в период подготовки к всеобщим выборам. Ведь менее года назад коалиция «Остановить войну» сумела вывести на улицы британской столицы по меньшей мере 300 тысяч человек.

Что касается консервативной партии, то иракский вопрос не является для нее приоритетной проблемой. С самого начала войны консерваторы заявили о намерении «стоять плечом к плечу» с лейбористами. Даже несмотря на ехидные советы поработать локтями, чтобы в этом вопросе между двумя партиями образовался хоть какой-то просвет. Как заявил лидер консерваторов Майкл Говард, «вступление в войну против режима Саддама Хусейна было правильным, поскольку после устранения его режима ситуация в мире улучшилась». Вместе с тем он не отказывается от возможности подпустить шпильки в адрес Тони Блэра, обвиняя премьер-министра в том, что тот «не сказал правды» об имевшихся разведданных при подготовке военной операции против Ирака. По словам лидера консерваторов, Блэр «не вел себя так, как подобает британскому премьеру».

Гораздо больше внимания консерваторы уделяют вопросам отношений с Евросоюзом. «Мы не желаем создания европейского сверхгосударства, — говорит Майкл Говард. — Некоторые европейские страны стремятся к дальнейшей интеграции. Мы не будем препятствовать этому, однако хотим, чтобы

право принятия решений было возвращено из Брюсселя обратно в Великобританию». Он обещает, что в случае победы консерваторов на выборах сразу будет проведен референдум по вопросу о Конституции Европы¹⁰.

Впрочем, то же самое обещал сделать и Тони Блэр в случае победы. Опросы общественного мнения, однако, показывали, что добиться одобрения британцами этой Конституции будет очень трудно. Блэр давно не скрывает своих амбиций сделать Великобританию центром объединенной Европы. Но если скептически настроенные в отношении европейской интеграции британцы отвергнут Конституцию Европы, с этой мечтой, конечно, придется расстаться.

Майкл Говард сформулировал внутривнутриполитическую программу консерваторов в 11 словах: «Школьная дисциплина, чистые больницы, меньше налогов, больше полиции, контролируемая иммиграция, ответственность». Лидер консерваторов уделяет много внимания такому острому для Великобритании вопросу, как иммиграция. Он обвиняет лейбористов в том, что в вопросах приема беженцев «царит хаос», и обещает ввести жесткий лимит на их число. При этом Говард уточняет, что «речь не идет о категорическом отказе в приеме тех беженцев, которые действительно нуждаются в защите». Предложенную программу Говард назвал «политическим минимумом». — «Мы обещаем лишь то, что можем сделать», — говорит он.

Свою основную задачу консервативная партия видит в том, чтобы вернуть

¹⁰ Эхо планеты. 2004. № 44. С. 19.

доверие избирателей. Вопрос стоит крайне остро. Судя по опросу, проведенному лондонской газетой «Таймс», популярность консервативной партии упала до чрезвычайно низкого уровня. Личный рейтинг Майкла Говарда составил всего 12 пунктов — беспрецедентный показатель для лидера консерваторов.

«Медленная и странная смерть консервативной партии», — так прокомментировала ситуацию в стане тори газета «Индепендент». Она считает, что партия начинает «гнить с корней», имея в виду резкое падение популярности консерваторов на местах. Лишним свидетельством тому стали итоги досрочных выборов в парламент по округу Хартлпул. Там консерваторы проиграли не только извечным соперникам — лейбористам, но и пропустили вперед либерал-демократов. Уступили даже скромной Британской партии независимости (БПН). К слову сказать, эта партия выступает с еще более правых позиций, чем консерваторы. Она категорически против присоединения Великобритании к зоне евро. И не случайно своей эмблемой она выбрала графическое изображение фунта стерлингов.

Так вот, именно за Британскую партию независимости голосовала часть традиционного консервативного электората — англичан в возрасте старше 65 лет. То есть тех, кто с горечью именуется «непривилегированным белым меньшинством». К тому же болезненный укол консерваторам нанесли местные СМИ — сообщения о съезде БПН и царившем на нем ликование помещались в рубрике главных новостей дня. Масла

в огонь подлил и депутат Европарламента Роберт Килрой-Силк, телеведущий популярного ток-шоу «Килрой». Он недвусмысленно заявил о желании возглавить партию независимых, чтобы конкурировать с консерваторами. «Консервативная партия умирает, — заявил Килрой-Силк под шквал аплодисментов. — Все, что мы можем сделать, так это покончить с ней и сменить ее»¹¹.

Поэтому вряд ли стоит удивляться тому, что в стане тори воспрянули духом после того, как основной донор БПН бизнесмен Пол Сайкс, передавший этой партии около миллиона фунтов стерлингов, решил отказаться ей в поддержке. Майкл Говард не скрывал своего удовлетворения по этому поводу. А в окружении партийного лидера оживленно обсуждали вероятность того, что Сайкс все-таки вернется в ряды тори.

Конечно, независимым еще далеко до того, чтобы составить серьезную конкуренцию консерваторам: по данным опроса «Таймс», в поддержку борцов за британскую независимость от Евросоюза высказались всего 5 процентов опрошенных. Однако БПН продолжает нещадно и не без успеха эксплуатировать антиевропейские лозунги, которые консерваторы слишком долго считали своей исключительной привилегией. Именно этих «заблудших» и намерены вернуть консерваторы в лоно своей партии.

«По всей стране естественные союзники консерваторов ждут сигнала, в каком направлении следует двигаться дальше, — сказал на съезде в Борнмуте председатель консервативной

¹¹ Эхо планеты. 2005. № 17. С. 18.

партии Лиам Фокс. — Рядовые члены партии подзабыли, за что именно мы боремся, поскольку не доводили до каждого из них свои цели. Мы должны смело и ясно представить избирателям эти цели. Только тогда мы сможем восстановить доверие общественности к нашим политикам»¹².

В качестве явно благоприятного для консерваторов фактора местные наблюдатели отметили полное отсутствие каких-либо закулисных попыток поставить под сомнение лидерство Майкла Говарда. Кстати, консервативную партию он возглавил лишь в прошлом году. «Съезд продемонстрировал царящий в рядах партии оптимизм и единство, — заявил Лиам Фокс. — В партии теперь заметна гораздо большая дисциплина. Наша программа ясна и содержательна, а Майкл Говард остается нашим лидером».

Впрочем, на съезде имидж лидера консерваторов лепили весьма тщательно. В отличие от прежних форумов, где лидер выступал с программной речью в последний день и таким образом подводил черту под дебатами, на сей раз организаторы решили провести нечто вроде встречи в неформальной обстановке. Майклу Говарду передавали вопросы из зала, касавшиеся прежде всего его личных увлечений, любимых книг, отношений в семье. Выяснилось, что он часто смотрит художественный фильм «Возвращение в Брайтон» и спорит с супругой лишь о том, с какого места смотреть любимую киноленту. Он высоко ценит президента США Джона Кеннеди за речь, произнесенную им у Берлинской стены к 1963 году, а самым ве-

ликим политическим деятелем считает Уинстона Черчилля.

Особенно понравился Говарду последний вопрос из зала с явным намеком на интервью Тони Блэра: «Даете ли вы твердое обещание не добиваться переизбрания на пост премьер-министра на четвертый срок?» «Ответом на этот вопрос будет простое “да”», — ответил Майкл Говард под смех и аплодисменты зала: ведь будет большой удачей, если его изберут на первый срок.

5 мая 2005 г. в Британии прошли парламентские выборы, а 6-го, как раз в день его рождения, лейбористская партия уже праздновала победу. Энтони Чарльз Линтон Блэр или, как называют его британцы, Тони Блэр получил хороший подарок на свое 52-летие.

Тони Блэр отныне прочно утвердился как рекордсмен в политической истории Соединенного королевства. Он не только самый молодой премьер-лейборист (Блэр пришел к власти в мае 1997 г.), но и первый в истории страны лидер лейбористской партии, которому удалось победить на выборах в третий раз подряд. Если же Блэр удержится у власти еще и на весь отпущенный до следующих выборов пятилетний срок, то превзойдет и Маргарет Тэтчер. Та премьерствовала 11 с половиной лет. Блэр вполне может довести срок своего пребывания на Даунинг стрит, 10 до 13 лет¹³. Напомним, что парламентские выборы в Великобритании проводятся с интервалом не более пяти лет. Действующее правительство обладает правом предлагать провести

¹² Эхо планеты. 2005. № 17. С. 19.

¹³ Эхо планеты. 2005. № 20. С. 18.

новые выборы в любой удобный для него момент в рамках этого срока.

Это, конечно, если Блэру что-нибудь не помешает, если он не надоест британцам или если он не надоест самой лейбористской партии.

Все дело здесь в том, что если сам Блэр, так сказать, установил личный рекорд, а лейбористская партия победила, то сама победа эта не без двойного дна. Лейбористы завоевали 356 мест в новом созыве палаты общин британского парламента. Для общей же победы на выборах ей были необходимы 324 места. Основной их соперник — консервативная партия — довольствуется 197 местами в 645-местной палате, третья политическая сила страны — либерал-демократическая партия — 62, другие партии — 11 местами¹⁴.

Убедительную, но трудную победу сторонников Тони Блэра омрачили два обстоятельства. Во-первых, лейбористское большинство в парламенте сократилось до 114 мест против прежнего показателя — 161 место. Во-вторых, число проголосовавших за лейбористов оценивается в 36 процентов от общего числа избирателей — рекордно низкий показатель по сравнению с выборами 1997 и 2001 гг. Явка избирателей составила 61 процент электората (59 процентов в 2001 г.).

Итоги голосования показывают, что в парламенте нового созыва лейбористы потеряли уже 47 мест, а консерваторы, наоборот, добились дополнительно 35 мест. Парламентское большинство Блэра стало существенно меньше прежнего, это уже тревожный «звонок».

Лондонская «Таймс», например, отмечает, что, «хотя Блэр добился такого же результата, как в свое время Маргарет Тэтчер, которая тоже три раза подряд выигрывала парламентские выборы от консервативной партии, будущее британского премьер-министра под вопросом. Большинство лейбористской партии в палате общин уменьшилось, так как ранее поддерживающие лейбористов избиратели отдали свои голоса за другие партии».

«Несмотря на то, что нынешний премьер-министр Великобритании войдет в историю, значительное снижение парламентского большинства неизбежно ставит вопрос, сможет ли Тони Блэр оставаться на посту премьера на полный срок или ему придется уйти в отставку раньше», — заметило Би-би-си.

«Самые первые данные голосования показали, что многие избиратели, отдавшие свои голоса за лейбористов в 1997 и 2001 гг., в этот раз выступили в поддержку других партий. Так бывшие сторонники Тони Блэра ответили на вопрос о законности начала военной кампании в Ираке, доминировавший во второй половине избирательной кампании», — констатировала газета «Индепендент».

Блэр сказал: «У меня есть ясное представление о том, чего хотят британцы в период третьего подряд пребывания лейбористского правительства у власти. Именно поэтому я намерен сосредоточить усилия на приоритетных вопросах». В качестве основных направлений деятельности лейбористского правительства он назвал дальнейшее укрепление экономики, разви-

¹⁴ Эхо планеты. 2005. № 20. С. 19.

тие системы здравоохранения и образования, создание новых рабочих мест, ужесточение контроля над иммиграцией. Затронув вопрос о войне в Ираке, Блэр признал, что в стране «существует глубокий раскол» по данному вопросу, но при этом призвал «оставить разногласия и двигаться вперед». В общем, не ахти как много нового он сообщил британцам о курсе лейбористского правительства.

Самое поразительное, что победить на выборах Блэру больше всего помогли... консерваторы. У партии до сих пор нет лидера, даже мало-мальски похожего на упорную, уверенную в себе Маргарет Тэтчер. Лидер консервативной партии Майкл Говард, проигравший парламентские выборы, уже заявил о готовности уйти со своего поста, однако только после выполнения одного условия. «Я намерен оставаться лидером партии до тех пор, пока тори не получат возможность рассмотреть вопрос, хотя ли они внести изменения в правила, регулирующие порядок избрания моего преемника, — заявил он. — Если я не смогу сражаться на следующих выборах, то мне нужно отойти в сторону». В то же время он высоко оценил результаты, достигнутые партией на выборах. «Сегодня консервативная партия может по праву идти вперед с высоко поднятой головой, мы дали старт процессу возрождения партии», — добавил он.

Надо сказать, что Блэру, в общем-то, везет. Очень показательно, что, хотя популярность лейбористской партии в последние годы падала, популярность самого Блэра фактически оста-

валась на стабильно высоком уровне. К нему, вернее к его «Политическому образу» не липли скандалы, даже связанные с иракской войной. Его за это даже окрестили тефлоновым Тони. Блэр, как полагают многие британские газеты, своей победой во многом обязан соратнику и сопернику по лейбористской партии, министру финансов Гордону Брауну. Его успех — это в равной степени успех Гордона Брауна. Премьер-министру хватило мудрости признать и выдвинуть в первые ряды избирательной кампании своего возможного преемника.

Блэр образование получил в частной школе Эдинбурга, а затем в одном из колледжей Оксфордского университета. Специалист в области права. В 1983 г. впервые был избран депутатом парламента. С июля 1994-го является бесменным лидером лейбористской партии. Его жена Шери тоже адвокат по образованию. В семье четверо детей.

Вообще выборы в Англии сами по себе штука довольно занятая. Британцы даже не называют их выборами. Они всегда говорят, что «парламент идет в страну». По последним данным, 44,5 миллиона британцев имеют право голоса. Зарегистрировались в качестве избирателей на нынешних выборах 44,1 миллиона человек¹⁵.

Начиная с 1935 г. всеобщие выборы неизменно проводятся по четвергам. В голосовании участвуют подданные Великобритании, а также легально находящиеся здесь граждане Ирландской Республики или стран — членов британского Содружества, достигшие 18 лет. Переселившиеся за пределы Велико-

¹⁵ Эхо планеты. 2005. № 20. С. 20.

британии сохраняют право голоса на протяжении 15 лет. Королева и члены ее семьи имеют право голоса, однако на практике не участвуют в голосовании. Не приходят к урнам члены палаты лордов, лица, осужденные за уголовные преступления, уличенные в нарушении избирательного законодательства на протяжении последних 5 лет, а также признанные недееспособными.

Курьезов в ходе выборов хоть отваяй. Пиком стала выходка «свободного художника» Марка Макгована. Он вознамерился доказать, что поцелуй — это лучшее средство поднять репутацию политика. Расположившись у ворот лондонской резиденции премьер-министра на Даунинг-стрит, 10, Марк приступил к акции «восстановления репутации лидера лейбористской партии». Главная цель — поцеловать снимок Тони Блэра 100 тысяч раз до закрытия избирательных участков. Макгован считает, что общество в целом недооценивает заслуг Тони Блэра. «Не припомню, чтобы люди по собственному почину решались говорить о нем хорошие вещи. Он проработал на посту премьер-министра восемь лет, и еще никто не похвалил его за успехи в экономике. Полагаю, что его недооценивают. Поэтому ради разнообразия я хочу продемонстрировать ему свое восхищение», — заявил 37-летний выпускник факультета истории искусства колледжа Голдсмита в Лондоне.

Марк заранее провел подготовку к своей неординарной акции. Накануне он поупражнялся на тыльной стороне ладоней. Потом решил, что восхищаться Тони Блэром будет сериями по

50 поцелуев, между которым будет делать краткую передышку. Точный счет помогала ему вести подруга Кейт Уиггс. Ей же было поручено смазывать губы активиста вазелином, чтобы предохранить от повреждений. Таким образом, Макгован уложился за 8 часов.

Вольный художник не первый раз старается поразить жителей столицы и бросить вызов общественному мнению. Однажды он нахлобучил на голову тушу индейки весом 12 килограммов и прошагал так более 17 километров с целью убедить обжор есть поменьше жирной пищи. В другой раз Марк повредил около 50 частных автомобилей, чтобы подчеркнуть остроту проблемы вандализма по отношению к чужим машинам. Но пик «славы» пришелся на 2003 год, когда он носом несколько километров катил яйцо по улицам Лондона до ворот Даунинг-стрит. Таким способом вольный художник выразил протест против роста долгов британских студентов¹⁶.

В общем, вся избирательная кампания была скучной. Кое-какие проблемы и нарушения были, но малозначительные. После выборов избирательная комиссия Великобритании изложила правительству серию претензий по ряду проблем, выявленных ранее по ходу голосования. Как сказал ее председатель Сэм Янг, он считает необходимым увеличить количество средств, выделяемых правительством на обеспечение безопасности во время голосования, принять меры по улучшению системы регистрации избирателей и упростить процедуру привлечения к ответственности за подлог и другие нарушения

¹⁶ Эхо планеты. 2005. № 20. С. 20.

закона о выборах. Янг подчеркнул, что ожидает конкретной реакции властей на эти рекомендации «в срочном порядке». В основном безопасность нарушали подвыпившие избиратели.

Он посетовал, что правительство до сих пор не последовало ранее данным рекомендациям, в частности, по ужесточению контроля за соблюдением правил при голосовании по почте. Да, и по почте можно выразить свою волю в Британии.

Самая, пожалуй, бесспорная добрая новость для британского премьера Тони Блэра от его недавней победы на парламентских выборах — ему не придется переезжать с Даунинг-стрит. Во всем остальном победа, одержанная 5 мая, сулит ему, как ни парадоксально это звучит, мало радости, но много тревог и неожиданностей.

Во-первых, лейбористы победили, если можно так выразиться, «на выдохе». Да, они получили 356 мест в палате общин. Но их парламентское большинство сократилось со 161 мандата до 67.

Уже после выборов ближайшее окружение премьера, особенно члены его кабинета, поняли, что сокращение лейбористского большинства и, что самое главное, появление среди парламентариев-лейбористов достаточно представительной группы «оппозиционеров» Блэру (по разным данным, от 35 до 50 депутатов) делают практически невозможной реализацию его новой амбициозной программы. В ней значатся и введение в стране карточек удостоверения личности, и создание для британцев возможности выбора клиники для госпитализации, и учреждение городских академий в качестве альтернативы ухудшающейся системе

государственного школьного образования, и изменение местной налоговой системы, и строительство новых атомных электростанций. И при прежних, куда более благоприятных условиях Блэру было очень непросто провести через парламент такие решения, как повышение платы за обучение в высших учебных заведениях страны или принятие нового антитеррористического закона.

Теперь же, как полагают, многие его инициативы либо обречены на провал, либо станут предметом политического торга, компромиссов и будут здорово урезаны. И то, и другое не сулит лейбористам политических дивидендов.

Кроме всего прочего, Тони Блэр, уже через пару дней объявивший состав «нового-старого» кабинета, умудрился обидеть многих собственных лояльных сторонников, рассчитывающих либо на посты в этом кабинете, либо на кабинетные повышения. В целом он изменил его состав немного. Почти все основные министры остались на постах. Но при этом у одних была отнята часть полномочия, а другим эти полномочия отданы. Первым это не особо понравилось. Поговаривают, что против подобного рода перетасовки полномочий некоторые министры даже «восстали». Кому-то удалось отстоять свои позиции, другим — нет. Но, как говорится, «осадок» остался — и у тех, на чьи полномочия посягнули, но оставили, и у тех, у кого их отняли: психология чиновников ведь везде одинакова. И именно поэтому, как полагают британские аналитики, все эти перестановки скоро аукнутся Тони Блэру.

Блэр пока остался на Даунинг-стрит, 10. На сколько — не ясно. Говорят, что он может уйти в отставку по вышеназванным причинам даже гораздо раньше пятилетнего срока, который отделяет одни британские выборы от других (хотя эти сроки редко соблюдаются: премьер может назначить выборы в любой удобный для себя момент, хоть через год).

Но на Даунинг-стрит, 10, Тони Блэр пока еще подержится.

Кстати сказать, Блэр, который после нынешних выборов уже вошел в историю как рекордсмен — самый молодой премьер за последние 185 лет и первый лейбористский лидер, победивший на выборах в третий раз подряд, — уникален и еще в одном. На самом деле Тони Блэр в резиденции британских премьеров совсем не живет. В отличие от своих предшественников 51-й британский премьер лишь ходит сюда каждое утро на работу.

Поскольку семья у Блэров большая — у Тони и его жены Шери четверо детей, жилые апартаменты на третьем этаже Даунинг-стрит, 10, им оказались тесны. И сразу после победы на выборах в 1997 г. было решено, что под частное жилье четы Блэров будут отведены комнаты в соседних особняках под номерами 11 (резиденция министра финансов) и 12¹⁷.

Вообще на самой Даунинг-стрит и собственно премьерской резиденции в доме 10 хотелось бы задержаться подольше. Как-никак она остается резиденцией британских премьеров вот уже ровно 260 лет!

Первым сюда въехал в 1735 г. «первый лорд казначейства» сэр Роберт Уолпол. Этот титул — один из титулов британских премьеров, сохраняющийся и по сей день. У парадной двери дома 10 до сих пор висит латунная табличка именно с такой надписью. Вообще сам титул «премьер-министр» вошел в обиход чуть больше века назад. До того времени в Британии считалась «одиозной» сама идея о том, что правительством может управлять один из министров. Хранитель казны королевства, конечно, имел вес, но все же главные указания правительству давал сам король. Сэр Роберт, надо заметить, не отличался особой чистотой нравов и открыто жил в собственной новой резиденции с любовницей, а не с собственной тяжелобольной женой. Тем не менее именно он был первым новоселом.

Несмотря на то, что британцы относятся к Даунинг-стрит, 10, с большим пиететом (как-никак самая известная правительственная резиденция в мире и национальное достояние), история у нее «с душком». Хотите верить, хотите нет, но британские премьеры живут и работают в особняках, построенных человеком, которого современники величали не иначе, как «предателем», «шпионом», «перевертышем», «мошеником-застройщиком». А один из историков-хроникеров того давнего времени дал ему вот такую убийственную характеристику: «вероломный негодяй».

Речь идет о сэре Джордже Даунинге, по имени которого и получила название улица. Так вот во время гражданской войны, в Англии середины

¹⁷ Эхо планеты. 2005. № 20. С. 20.

XVII века, он работал у Кромвеля «генеральным скаутом» или, проще говоря, шефом разведки. Не одна аристократическая голова покатила с плахи с его подачи. Затем Кромвель послал его послом в Гаагу, где Даунинг «выявлял» козни изгнанников королевской крови. После падения кромвелевского Протектората в 1658-м сэр Джордж быстро осознал, куда дует ветер, и уже через год подал прошение о службе королю Карлу II. Тот быстро понял, какие «дивиденды» может сулить информация, накопленная Даунингом, и взял его на службу, хотя пару месяцев в Тауэре Даунингу все же пришлось отсидеть.

Уже на службе у короля Даунинг умудрился получить «королевское право» на аренду земли в районе, где расположена нынешняя Даунинг-стрит, весьма тогда болотистая местность, застроил ее дешевыми домами (фундаменты были слабыми, фронтоны домов обмазаны глиной, но выкрашены и стилизованы под настоящий камень) и начал выгодно сдавать свою собственность. Заработал тысячи фунтов.

Последним частным владельцем Даунинг-стрит, 10, был некий мистер Чикен, или, по-нашему, Курицын. Ничего более подробного о нем в анналах истории не сохранилось. И в 1732 г. дом перешел во владение короны.

Нынешний премьерский особняк — это на самом деле два дома. Первый, выходящий фронтоном на улицу, — самый скромный. Зато второй, выходящий на Конногвардейский плац, можно сказать, дворец в миниатюре. Он был построен для дочери короля Карла II, герцогини Личфилдской. Оба дома и были соединены в 1732 г. С тех пор они много раз перестраивались.

Надо сказать, что жизнь премьеров на Даунинг-стрит, 10, совсем не мед. Еще Маргарет Тэтчер говорила, что «жить над собственным рабочим цехом отвратительно», имея в виду вечное, и днем и ночью, дерганье со стороны подчиненных и отсутствие возможности по-настоящему пообщаться с семьей.

Надо еще добавить, что британские премьеры относительно недавно начали наслаждаться почти полным государственным обеспечением (правда, до сих пор все частные обеды в резиденции, включая и поваров, они оплачивают сами). Вплоть до конца 20-х годов прошлого века всю мебель, кухонную утварь, посуду, даже ложки, ножи и вилки, картины приходилось привозить с собой и увозить ровно через неделю после поражения на выборах.

Изменение места и роли национального государства в транснациональном мире и в развитии трансграничного сотрудничества

*Межевич Н. М.,
Сальникова М. А.*

Много лет назад сначала пушки, а потом танки, самолеты и ракеты сделали устаревшими стены вокруг замков, городов и целых стран. Но если сами такие укрепления стали музейными экспонатами, привлекающими туристов, то стена как метафора суверенитета продолжает существовать в человеческом сознании.

Николай Маратович Межевич — доктор экономических наук, профессор кафедры мировой политики факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета

Мария Александровна Сальникова — бакалавр факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета

Патриция Мише
«Суверенитеты
в неустойчивой среде»

Эволюция статуса государств как международных акторов — процесс постепенный и имеющий значимое историческое измерение. При этом если в течение длительного до-вестфальского периода шла медленная кристаллизация политико-правового статуса государств, то период с 1648 г. до конца XX века мы можем определить как «золотой век государств». К этому периоду могут быть отнесены как программное по-

ложение теории международных отношений слова классика реализма Г. Моргантау о том, что «международная политика может быть определена как «...непрерывное усилие, направленное на сохранение и увеличение мощи своей собственной нации и ослабление мощи других наций»¹. Каждая эпоха требовала от государств ответа на новые вызовы. В результате возник значимый научный спор о роли государств как участников международных отношений.

Экономическая интеграция и глобализация, рост влияния международных организаций требуют определенной ревизии традиционных функций государства. «Экономическая идея, основанная на гиперцентрализации экономической власти и собственности, подчинении всей экономики целям государства, потерпела крах»². С другой стороны, реформирование системы международных отношений актуализирует научный анализ данной проблематики. Как указывает В. Соколов: «Формирование нации требовало отказа от обособленности и самобытности различных этнических, территориальных, религиозных групп. Платой за признание человека равноправным гражданином единого государства было признание им монопольного права этого государства на его лояльность и соответственно — на отказ от групповой самоидентификации и специфического образа жизни. В рамках государства формировался единый образ жизни,

соответствующий эпохе Модерна, основанный на рыночных ценностях, законах конкуренции и «окрашенный» национальной идеологией. Религиозные обычаи, этнические и культурные традиции признавались в качестве элемента частной жизни, но как жизненные ориентиры, способные объединить вокруг себя определенные общественные силы»³. Эти взгляды разделяются такими экспертами как: Дж. Най, Р. Кеохейн, М. К. Смутс.

Гипотезой работы является предположение о том, что экономическое и социальное развитие мира создает предпосылки формирования, с одной стороны, укрупненных региональных объединений, а с другой — глобальных экстерриториальных общностей.

Теоретической основой статьи является концепция транснационалистов, характеризующаяся через 4 главные тенденции:

1. Тенденция к размыванию границ между внутренней и внешней политикой. Международная активность регионов и других объектов федеративных государств, непосредственное влияние международной жизни на внутривнутриполитические процессы.
2. Демократизация международных отношений и внутривнутриполитических процессов, основанная на достижениях постиндустриальной революции и распространении информации.

¹ Morgenthau H. J. Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. Second Edition. — New York: Alfred A. Knopf, 1955. P. 5

² Горячева Л. Культурно-историческая целостность национально-государственного хозяйства // МЭМО. 2002. № 1. С. 81.

³ Соколов В. Контур будущего мира: нации, регионы, транснациональные общности // МЭМО. 2001. № 3. С. 3.

3. Расширение состава и рост многообразия политических акторов. (В мировой политике наряду с государствами активно участвуют различные сепаратистские силы, религиозные движения, экологические партии, транснациональные корпорации).
4. Изменения в содержании угроз международному миру и расширенные понятия безопасности.

Термин «глобализация» прочно вошел в научный лексикон, однако даже экономисты понимают его по-разному. Чаще всего глобализацию трактуют как новый уровень экономической интегрированности и взаимозависимости мира. М. Альброу считает, что «глобализация — совокупность всех процессов, посредством которых происходит инкорпорация населения планеты в единое мировое сообщество, глобальное сообщество»⁴.

Глобализация представляет собой прежде всего экономический, а уже затем политический и культурный процесс. Именно поэтому особо необходимо отметить значение глобализации именно в области экономики. Лишь нарастающая экономическая интеграция мира создала предпосылки для реальной, экономически обусловленной глобализации. Она связана с усилением роли международных институтов и механизмов в мировой экономике и политике («Группа восьми», Международный валютный фонд, Всемирная торговая организация и другие), вызванным объективным ростом взаимозависимо-

сти государств, необходимостью повышения управляемости международной системы. Глобализация связана также с тем, что продолжается развитие региональной и субрегиональной интеграции в Европе, Азиатско-Тихоокеанском регионе, Африке и Латинской Америке. В последние годы региональные интеграционные группировки получили особое распространение: в ВТО уже зарегистрировано более 200 таких группировок, из которых более 100 — после 1995 г.⁵ Интеграционные объединения приобретают все большее значение в мировой экономике, становятся существенным фактором региональной и субрегиональной безопасности и миротворчества. Экономика более не может развиваться в замкнутых национальных границах. Во всем мире национальные воспроизводственные циклы уже давно вышли за государственные границы, и экономика функционирует в рамках не политических, а экономических границ, сформировались и подвижные трансграничные воспроизводственные системы. Мировая торговля растет быстрее мирового производства. В рамках этой тенденции стремительно набирает силу процесс экономизации политики. Во внешней сфере это проявляется в том, что в результате глубинных процессов интернационализации геоэкономические аспекты развития мира стали господствующим фактором. Геоэкономическая и геофинансовая власть диктуют миру свои правила игры, геополитика их «оправдывает», а военная ком-

⁴ The Globalization of World Politics. An Introduction to International relations / Ed. by J. Baylis, St. Smith. — Oxford University Press, 1997. P. 9.

⁵ Ливенцев Н. Н., Лисоволик Я. Д. Актуальные проблемы присоединения России к ВТО. — М., 2002. С. 28.

понента защищает, дипломатия, в этом случае, из области искусства переходит на уровень технического оформления реального экономического передела мира. Эти реалии продиктованы объективным всемирно-историческим процессом, его цивилизационной фазой постиндустриализма — техногенной, в частности информационной моделью развития. Представляется, что тенденция эта очень устойчивая, главенствующая, хотя и не единственная. Она стремительно набирает силу и является основной парадигмой мирового развития в ближайшие десятилетия.

Глобализация — это не просто сближение, интеграция экономик отдельных стран. Происходит изменение качественных характеристик этих экономик, и из относительно замкнутых систем они превращаются в элементы единого мирового хозяйства. «Под глобальной экономикой мы понимаем такую, которая в реальном времени работает как единое целое в мировом пространстве, все равно, касается ли это капитала, менеджмента, труда, технологии, информации или рынков»⁶. Сама суть понятия «национальная экономика» меняется. Основным хозяйственным функционером становится транснациональная корпорация, размещающая свои производства и сбытовую товары там, где ей выгоднее, невзирая на границы государств. Соответственно углубляется международное разделение труда, а в рамках одного экономико-географического региона возникают анклавы процветания в сочетании с регионами-донорами и просто депрессивными территориями.

Целые континенты превращаются в поставщиков сырья и рынки сбыта для транснациональных корпораций, при этом практически не развивая собственного производства.

Глобализация придает современной экономике невиданную динамику, резко обостряет конкуренцию между странами. Императив глобализации для национальных государств становится своего рода тестом на выживание, суровой и беспощадной проверкой их способности адаптироваться к лавинообразным переменам. Сегодня очевиден тот факт, что глобализация, с одной стороны, создает дополнительные возможности для развитых стран и сокращает возможности стран отстающих или отставших. Процесс глобализации предполагает, что в рамках мирового экономического развития проявляется тенденция, в соответствии с которой национальные рынки постепенно утрачивают свое исключительное положение. Становление взаимозависимости государств сопровождается одновременной политической и экономической фрагментацией внутри отдельно взятых стран.

В этих условиях преимущество закономерно получила финансовая система Соединенных Штатов, которая доминирует над другими финансовыми системами. Свобода торговли представляет собой орудие доминирующей экономики против менее развитых стран. Показательно определение «открытости» экономики французским экономистом Мишелем Пембро. По его мнению, «открытость, свобода торгов-

⁶ Castells M., Hall P. *Technophiles of the World*. — London; New York, 1994. P. 3.

ли — это наиболее благоприятное правило игры для лидирующей экономики»⁷.

Началу третьего тысячелетия присуще как единство финансового рынка, так и борьба за финансовую многополярность. В свою очередь, это явление опирается на сложные взаимоотношения глобализации и регионализации как тенденций мирового развития. В рамках этого конфликта акторы мировой экономики взаимодействуют и конфликтуют друг с другом для реализации своих геополитических интересов. Процессы трансформации, подавляющие общепринятые национально-государственные структуры, усиливают взаимосвязь между экономиками. Как отмечает Дж. Розенау, «японские фирмы могут главенствовать в электронных отраслях промышленности, религиозные фанатики могут контролировать политику тех или иных регионов, Нью-Йорк контролирует финансовый мир, сверхдержавы могут пользоваться непропорционально большим, чем другие страны, влиянием в силу обладания арсеналами ядерного оружия, а англоязычные страны — в силу распространения английского языка во всем мире. Однако влияние каждого из этих факторов ограничено определенной сферой и поэтому невозможно конвертировать в гегемонию в мировом масштабе»⁸.

Существует еще один весьма важный аспект проблемы: глобализация — это не только то, что существует на самом деле, но и то, что активно внедряется в массовое сознание как своего рода виртуальная, прежде всего социокультурная и идеологическая ре-

альность. Последнее уточнение важно. В самом деле, если материальные проявления глобализации не вызывают сомнений, так как подтверждаются практикой экономического развития, то идеологические обоснования глобализации не могут являться аксиомой развития всего мира.

Особого внимания заслуживает вопрос о генезисе глобализации. Здесь можно выделить несколько аспектов:

- организационно-управленческий,
- экономический,
- технический,
- пространственный.

Организационно-управленческий аспект глобализации проявляется через рост и распространение компаний, ассоциаций, организаций, которые действуют как трансграничные системы. В этом контексте главная роль принадлежит транснациональным корпорациям, которые являются основными каналами перекачки ресурсов в современной мировой экономической системе. Являясь по сути надтерриториальными структурами, транснациональные корпорации, тем не менее, консолидируют вокруг себя территориальные субъекты, в том числе и государственного уровня. Действующая на той или иной территории ТНК (транснациональная корпорация) способна стать фактором качественной трансформации как региона, так и всего государства. В современном мире глобализация представляется в определенной мере как доминирование ТНК, находящихся под контролем США. В этих условиях в

⁷ Пейро М. Международные экономические, валютно-финансовые отношения. — М., 1994. С. 6.

⁸ Rozenau J. Turbulence in World Politics. — London, 1990. P. 289.

ряде государств и их территориальных субъектах возникает противостояние навязыванию западных ценностей и стремление к сохранению особенностей, присущих данной группе стран. Подобное противостояние приводит к усилению тенденций регионализма, который может иногда проявляться в своей крайней форме — форме изоляционизма.

Современному миру свойственна множественность уровней и типов управления, которая отлична и от моделей принятия решений международными организациями, и от стандартного диктата мирового рынка. Сегодня глобальное управление вбирает в себя все практические функции (общественные и частные, государственные и негосударственные, национальные и интернациональные). При этом национальное государство по-прежнему играет важную роль связующего звена между действующими лицами мировой политики, устраняет расхождения между ними, ибо вправе делегировать часть своих функций как международному сообществу (вверх), так и субнациональным структурам (вниз).

По мнению ряда экспертов, осуществление управления возможно (как минимум) на пяти уровнях — от международного до локально-регионального при условии:

- «...соблюдения межгосударственных соглашений, особенно между странами Европы, Северной Америки и Японией;
- усилий значительного числа государств, создающих международные регулирующие организации типа ВТО или ГАТТ;

- региональных торгово-экономических ассоциаций и союзов (ЕС и НАФТА);
- использования национальных рычагов и институтов типа Ассоциации Рэнд (Research and Development — REND) в США;
- проведения внутригосударственной региональной политики для развития местных промышленных центров»⁹.

Такая система управления отвечает интересам большого бизнеса, активно внедряющегося на мировые рынки, где им более всего нужны стабильность и безопасность. Но интегрировать эти уровни управления способно только национальное государство, ибо лишь оно в той или иной форме присутствует на каждом из них.

Глобализация меняет наш взгляд на проблемы внутреннего социально-экономического развития России, побуждая корректировать политику реформ. При этом указанный процесс стирает грань между национальной и мировой экономикой, превращая внутренние, на первый взгляд, тенденции развития в предмет внешнего воздействия. Всемирные глобальные потоки информации и региональные интеграционные процессы в политической, экономической, финансовой, производственной, социальной, военно-политической и других сферах становятся ориентирами для развития любого государства. Игнорирование этих процессов делает безрезультатными усилия по формированию национальной экономической стратегии развития.

⁹ Hirst P. Thompson G. Globalization and the Future of the Nation State // *Economy and Society*. 1995. Vol. 24. № 3. P. 429–430.

В настоящее время глобализация сводится к своеобразному дополнению взаимозависимости, усиливающейся экономической транснационализацией. Многие транснациональные субъекты, и прежде всего ТНК, сильнее влияют на ситуацию в мире, чем большинство современных государств. Вне рамок, и в значительной мере вне контроля последних, действуют коммуникационные и информационные сети, перемещаются мощные финансовые потоки, развиваются другие процессы, охватывающие практически всю планету. Все это создает жесткие рамки, в которых функционирующая национальная экономика во многом меняет свои параметры.

Транснационализация, по мнению большинства западных экспертов, ведет к растворению национальных экономик в новых более сложных международных структурах. Очень точно охарактеризовал эту ситуацию О. Лафонтен, немецкий политик и экс-кандидат на пост канцлера Германии в 1990 г. Он писал: «Многие по-прежнему верят в действенность национально-государственных инструментов экономической политики при условии, что на международном уровне эта деятельность хорошо скоординирована. Между тем учащение международных встреч по экономическим вопросам является верным признаком того, что попытки достичь межгосударственного регулирования с помощью традиционных средств, судя по всему, более не приносят успеха. Настала пора понять, что транснациональное перераспределение торговых и инвестиционных потоков, трансферт технологий и производства нельзя более рассматривать лишь как

изменение внешнеторговых рамочных показателей. К ним следует подходить как к серьезному ущемлению политической свободы действий национального государства, как к утрате национально-государственного суверенитета»¹⁰.

Очевидно, что транснационализация позволяет лучше концентрировать ресурсы в международных масштабах на наиболее перспективных направлениях. Это происходит из-за деятельности важнейшего актора на мировом финансовом рынке — транснациональных корпораций. Именно им требуются прямые иностранные инвестиции, одна из движущих сил процесса глобализации. Корпорации мобилизуют капитал, используя самые различные источники: международные банки, международные рынки акций, различные фонды. Сформировалась позиция, связанная с тем, что постоянное вмешательство иностранного капитала во внутренние дела государства является определенной гарантией того, что там не будет построена авторитарная экономика и будут сохраняться и развиваться рыночные отношения. На этот процесс окажет влияние заинтересованность государства в дальнейшем притоке иностранных капиталовложений и предпочтение иностранным капиталом рыночных отношений и традиционных форм демократии.

Одной из характерных черт развития современных ТНК стало увеличение общих масштабов производства. Индустриальные группы сегодня являются очень важными операторами и в секторах финансового рынка. Несколько иные данные приведены в официальном докладе ООН, посвященном деятельно-

¹⁰ Лафонтен О. Общество будущего: политика реформ в изменяющемся мире. — М., 1990. С. 106.

сти ТНК: «Международное производство (ТНК), которых в настоящее время насчитывается примерно 63 000 головных компаний и которые имеют приблизительно 690 000 иностранных филиалов и широкую сеть межфирменных соглашений, охватывает практически все страны и виды экономической деятельности и превратилось в колоссальную силу в современной мировой экономике... объем их зарубежных продаж составлял порядка 2 трлн долларов»¹¹.

Сегодня именно ТНК играют главную роль в процессе глобализации мировой экономики. ТНК начинают влиять на политику своих государств. Вероятно, ТНК будут все более укрупняться с целью монополизации мирового рынка. Эксперты ставят вопрос о новом международном праве, обеспечивающем «мировой альянс ТНК». В связи с этим возникает вопрос: равнозначны ли рыночная экономика в условиях глобализации и новая власть ТНК? Большинство экспертов отмечают, что глобализация усиливает экономическое неравенство.

Сказанное, однако, не означает, что разрыв между всеми развитыми и всеми развивающимися странами сокращается. Ученые фиксируют сближение уровней развития аутсайдеров среди развитых стран и лидеров среди развивающихся. Этот вывод, безусловно, соответствует действительности. Бразилия может приблизиться к уровню Греции, но это не означает сокращения диспропорций между Экваториальной Африкой и Северной Европой.

Косвенным признаком углубляющегося кризиса в отношениях между

Севером и Югом является география размещения штаб-квартир международных компаний. Они не располагаются равномерно по всему миру, а в основном сосредоточены в трех регионах — Северной Америке, Западной Европе и Японии. При этом примерно 40% из них базировались в Северной Америке, треть — в Европе и четверть — в Восточной Азии и Австралии.

Итак, все это свидетельствует о достаточно важной тенденции. С одной стороны, глобализация затрагивает весь мир, или, точнее, всю мировую экономику, с другой стороны — последствия глобализации приводят к усилению экономической дифференциации, что в свою очередь ведет к регионализации мира. Таким образом, регионализация становится важным самостоятельным аспектом глобализации, также связанным с распространением экономических стереотипов западной цивилизации.

Возникло сложное сочетание децентрализации и рецентрализации системы принятия решений в управлении мировой экономикой. С одной стороны, общемировой тенденцией, связанной с децентрализацией, стало ослабление власти государств. На более ранних этапах этот процесс наблюдался преимущественно в федеративных государствах. В конце 90-х годов децентрализация становится реальностью и для унитарных государств, что проявляется в повышении роли надгосударственных организаций, которые фактически превращаются в органы власти и которым передается все большее количество полномочий, как во внутригосударственных делах, так и в сфере меж-

¹¹ Доклад о мировых инвестициях, 2000 год: трансграничные слияния и приобретения и процесс развития. — Нью-Йорк; Женева, 2000. С. 1.

дународной деятельности. В историческом плане конфликты XIX в. и две мировые войны в XX в. поставили мировое сообщество в целом и наиболее влиятельные государства мира перед необходимостью безотлагательно приступить к созданию наднациональных организаций. В этом качестве была провозглашена Лига Наций, а затем и ООН. Однако неспособность Лиги Наций обеспечить международную безопасность постоянно стимулировала поиск новых принципов мирового порядка. После Второй мировой войны многие ученые полагали, что для решения этой проблемы необходимо прежде всего усовершенствовать деятельность ООН как органа, «правлящего» наподобие некоего мирового правительства. Со временем стало ясно, что и это не привело к желаемому результату. Все более распространенной стала позиция, согласно которой альтернативой нынешнему положению является мир, в котором не существует высшей власти территориального характера, нет четких территориальных границ в экономике.

Высшая власть не территориально-го характера концентрируется не только в узкоэкономических структурах, но и в деятельности таких организаций, как Мировой банк, Международный валютный фонд. Это свидетельствует о нарастающей централизации в принятии экономических решений. Государства стремительно теряют экономический суверенитет, сохраняя известную политическую независимость и «жертвуя» ее как транснациональным структурам, так и своим регионам. Таким образом, про-

цесс глобализации экономического развития существенно отражается на положении государств: с одной стороны, он повышает удельный вес экономических аспектов в их внешней политике, с другой — требует подключения к нему субъектов Федераций. Как отмечают Д. Браун, Э. Фрай, Дж. Гроен, «все указывает на то, что взаимозависимость увеличивает роль штатов и провинций в мировой экономике, отражая, в сущности, процесс, который происходил ранее на уровне национальных государств»¹².

Указанная тенденция интересна тем, что носит широкомасштабный характер. Фактически регионализация осуществляется в глобальном масштабе. Экономические предпосылки данного явления закономерны. Регионы и субъекты Федераций часто обладают производственным потенциалом, сопоставимым со своей страной в целом. Присутствие таких регионов в мировой экономике может быть более существенным, чем экономика целых континентов. Например, если выделить 25 ведущих в экономическом отношении государств мира, ранжированных по объему валового национального продукта, то среди них оказались бы десять штатов США. Калифорния (население — 30 млн человек) вступила в 90-е годы с ежегодным валовым продуктом в 717 млрд долл. и занимает по этому показателю восьмое место в мире. После США в целом она является вторым ведущим партнером Японии. Техас производит продукции в два раза больше, чем вся Мексика¹³.

¹² *Brown D., Fry E., Groen J. States and Provinces in the International Economy Project // States and Provinces in the International Economy. — Berkley, 1993. P. 16.*

¹³ *Fry E. States in the International Economy: An American Overview // States and Provinces in the International Economy... P. 25.*

Можно выделить основные характеристики глобализации:

- объективное усиление проницаемости межгосударственных границ;
- возрастание объемов и интенсивности трансгосударственных, транснациональных потоков капиталов, информации, услуг и ресурсов;
- усиление роли вне-, над-, транс- и просто негосударственных регуляторов мировой экономики и международных отношений;
- возникновение «идеологии глобализации» как совокупности взаимосвязанных постулатов, призванных обосновать одновременно благо и неизбежность тенденций, способствующих объединению мира под руководством его цивилизованного центра, под которым, так или иначе, подразумеваются США и «группа семи»;
- принудительный экспорт демократии в «атлантическом» варианте (иногда с применением силовых мер);
- формирование виртуального пространства электронно-коммуникационного общения, резко увеличивающего возможности для социализации личности, т. е. для непосредственного приобщения индивида к общемировым информационным процессам;
- повышение роли негосударственных регуляторов мировой экономики и международных отношений.

В характеристиках процессов глобализации можно проследить наличие взаимосвязей между глобализацией и

регионализмом. Поскольку государства современного мира различаются по масштабам и уровню социально-экономического развития, можно предположить, что результаты воздействия глобализации на отдельные страны и группы стран не одинаковы. Более того, в крупных странах тенденция глобализации вызывает неодинаковые последствия в различных регионах. Еще до глобализации — интернационализации общественных отношений на планетарном уровне наблюдалась интернационализация общественных связей на региональном уровне, получившая название «регионализации». Регионализация выражается в сближении группы близко расположенных стран с возможным их объединением в отдельную группу. На уровне ЕС эта закономерность проявляется через деятельность территориальных, субнациональных акторов, «...которые надеются укрепить свою автономию или, по крайней мере, получить право на представительство и оказание политического влияния в европейских делах. В последние годы изменение в их пользу соответствующих правил было очевидно. Регионы (а затем и муниципальные образования) получили признание в качестве соответствующих политических единиц. Сначала их признание ограничивалось особой сферой политики, а именно структурной политикой ЕС. Но сегодня представительство территориальных коллективных лиц в отдельных государствах-членах стало общим принципом и получило институционализацию в Комитете регионов»¹⁴. Отметим, что «структурная политика ЕС» — это как раз и есть движение финансовых потоков между регионами и отраслями стран Евросоюза.

Окончание «холодной войны» придало большой импульс углублению интеграции мировой экономики, усилению ее наднациональных институтов. Процессы глобализации и регионализации фактически становятся, «во-первых, взаимно сопряженными и, во-вторых, политически мотивированными»¹⁵. На более ранних этапах этот процесс наблюдался преимущественно в федеративных государствах. В конце 90-х годов децентрализация становится реальностью и для унитарных государств. Это выражается в повышении роли местных органов власти, которым передается все больше полномочий, как во внутригосударственных делах, так и в сфере международной деятельности. Властные полномочия формируются на новых уровнях и постепенно становятся весьма значимым фактором. Однако и традиционный уровень — государственный, еще нигде не исчез (даже в системе принятия экономических решений в Европейском Союзе). Возникает вопрос, является ли регионализм «побочным продуктом» глобализации, связанным с объективной неоднородностью экономического пространства как в межстрановом измерении, так и в контексте государств, или это самостоятельное явление? Историк и политолог Ф. Фукуяма пишет: «Экономические силы ранее породили национализм, заменяя класс национальными барьерами, создавая централистское гомогенизированное в языковом плане сообщество. Те же самые

экономические силы ведут к устранению национальных барьеров путем сотворения интегрированного мирового рынка»¹⁶. Эта позиция разделяется и рядом российских экспертов, рассматривающих регионализацию как своего рода глобализацию в ограниченных масштабах¹⁷. Представляется, что однозначного ответа на вопрос о соотношении и взаимовлиянии процессов глобализации и регионализации нет. Во-первых, и глобализация, и регионализация имеют как экономическое, так и политическое измерение. Унификация экономического пространства является содержанием не только глобализации, но не противоречит и современной регионализации. «Во-первых, в то время как старый локализм был “подчиненным”, новый является результатом свободной воли и осознанного выбора; старый был “естественным и необходимым”, новый — добровольный и международный. Во-вторых, старый локализм стремился минимизировать контакты с внешней средой, держать свои границы прочно закрытыми, новый же стремится к установлению взаимоотношений с остальным миром»¹⁸. При этом сохраняется дифференциация.

Постепенное преодоление барьеров между государствами в политической, экономической, социальной и даже валютной сферах приводит к сравнительному ослаблению структуры государства как способа организации политическо-

¹⁴ Колер-Кох Б. Эволюция и преобразование европейского управления // МЭМО. 2001. № 7. С. 47.

¹⁵ Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000, 22nd edition. The International Bank for Reconstruction & Development // Oxford: The World Bank. — Oxford University Press. 1999. P. 1–11.

¹⁶ Fukuyama F. The End of History and the Last Man. — New York, 1997. P. 275.

¹⁷ Долгов С. И. Глобализация экономики. Новое слово или новое явление. — М., 1998. С. 13.

¹⁸ Zdravko M. Local Response to Global Change // The Annals of the American Academy of Political and Social Science: Local Governance Around the World / Spec. ed. by H. Teune. — Sage, 1995, Vol. 540. P. 148.

го пространства. Происходит коренное изменение понятий «суверенитет» и «территориальность». В результате усиливаются позиции регионов относительно государств, возросшее стремление занять достойное место уже не в рамках одной страны, а более широкой общности. О возросшей самостоятельности регионов говорит, например, тенденция учреждения своих представителей непосредственно в Брюсселе, что предоставляет возможность их выхода сразу на наднациональный уровень, минуя государственный уровень. С другой стороны, организационно-управленческие подходы, кристаллизующиеся на уровне крупных корпораций, как бы воспроизводятся на уровне мирового хозяйства. При этом мирохозяйственные центры перестают четко ассоциироваться с передовыми странами, теряют прежние территориально-страновые очертания и предстают главным образом как тесное международное сплетение деловых кварталов крупных городов, где сосредоточена деятельность ведущих транснациональных корпораций, финансовых центров и политических столиц ведущих держав¹⁹.

Новый регионализм действительно оказывает влияние на привычную роль государства. Это изменение на первый взгляд можно определить как уменьшение роли государства. На самом же деле современное государство просто модифицирует рычаги управления экономикой. К примеру, механизм принятия решений финским государством в области приграничного сотрудничества частично «переехал» в штаб-квартиру ЕС, но при

этом комиссия европейских сообществ стала соответственно механизмом государственного воздействия на экономику. Механизмы региональной политики пространственно разобщены, но функционально едины. Именно государство сыграло важную роль в формировании открытой экономики: оно взяло на себя функции стимулирования экспортных производств, поощряя вывоз товаров и услуг, содействуя кооперации с зарубежными фирмами, развитию внешнеэкономических связей. Создана прочная правовая база, облегчившая приток внешних инвестиций, технологий, рабочей силы, информации. В результате единства рынка подтверждается финансовыми операторами по обменным курсам, облигациям, акциям. Сохранение роли государства аргументируется и интересами экономической безопасности. К. Курц — экс-президент Американской политологической ассоциации в своей статье «Глобализация и американская мощь» отметил: «Государства выполняют жизненно важные политические социальные и экономические функции и ни одна другая организация не соперничает с ними в этом отношении». И далее: «Мы не должны задаваться вопросом о том, что случится с обществом и экономикой, когда государство начнет отмирать, поскольку мы имеем на этот счет слишком много примеров. Наиболее очевидным является Китай в 1920-х и 1930-х годах и многие африканские государства после обретения ими независимости, а также в настоящее время постсоветская Россия. **Чем менее достаточным является государство, тем**

¹⁹ Коллонтай В. Эволюция западных концепций глобализации (статья вторая) // МЭМО. 2002. № 2. С. 37.

более вероятно, что оно распадется на составные части или окажется неспособным адаптироваться к транснациональным переменам. Вызовы меняются, но государства выдерживают»²⁰.

Одной из важнейших характеристик государства выступает суверенитет, то есть его независимость во внешних и верховенство во внутренних делах. Суверенитет означает наличие верховной политической власти, от имени которой в стране принимаются все властные решения, являющиеся обязательными для выполнения каждым членом общества. Государство выражает интересы всего общества, а не отдельных политических сил. Только оно может издавать законы и осуществлять правосудие. Проблема суверенитета стояла перед государствами во все времена. Стоит она и сейчас, особенно если учесть тот факт, что многие государства являются федеративными, т. е. в самой их сущности заложена постоянная борьба двух тенденций: централизации и децентрализации. Это, а также то, что в современном мире нередки случаи нарушения государственного суверенитета, обуславливает актуальность данной работы.

Однако существует множество подходов к определению понятия международных отношений. Один из них предполагает то, что это — «...все виды взаимодействий между базирующимися в пределах государства субъектами, осуществляемые с пересечением государственных границ» (*all interactions between state-based actors across state boundaries*)²¹.

Сегодня нормы и практика, ассоциируемые с суверенитетом, все более подвергаются сомнению в контексте глобализации.

1. Нормы, связанные с гражданскими правами, позволяют вмешиваться во внутренние дела государств. Это вызывает космополитическую тенденцию, способствующую идентификации индивида и человечества, и индивида и государства.
2. Трансграничные перемещения населения влияют на способность государства контролировать собственную территорию. Потоки капитала и информационные потоки также ослабляют территориальность, как основу суверенитета.
3. Транснациональные акторы все чаще бросают вызов государствам.
4. Проблемы охраны окружающей среды также способствуют трансграничному видению всех проблем.

Подведем итог. В современных условиях государство не всегда является основной единицей анализа системы международных отношений. Следует учитывать, что оно никогда не было единственным актором в мировой политике. Исключительность государства была теоретической моделью, основывающейся на вестфальской интерпретации международных отношений. С другой стороны, государства утрачивают свою роль медленно, и этот процесс растянется на десятилетия, а может быть, и столетия. Международникам останется работа на будущее.

²⁰ Цит. по: Земляной С. Н. Глобализация и национальная идентичность // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. — М.: ИНИОН РАН, 2001. № 3. С. 7.

²¹ Evans G., Newham J. Dictionary of International Relations. — London, 1998. P. 274.

Судебная власть и обеспечение прав и свобод гражданина в России

*Оганджаниянц С. И.,
Туаева Е. В.*

Права и свободы человека и гражданина ... обеспечиваются правосудием. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.

(Из Конституции Российской Федерации, ст. 18, ст. 118)

Принцип разделения государственной власти в Российской Федерации, сформулированный в ст. 10 Конституции Российской Федерации в части разделения государственной власти на самостоятельные законодательную, исполнительную и судебную власть, составляет основу государственного управления.

Данный принцип исключает пересечение компетенции ветвей власти: в частности, вмешательство органов судебной власти в компетенцию федеральных органов исполнительной власти.

Подобное вмешательство судов в деятельность правоохранительных органов не только допускалось, но и в ряде случаев вменялось законодательством РСФСР, в частности, уголовно-процессуальным законодательством. Например, норма ст. 418 УПК РСФСР прямо предписывала суду возбуждать уголовное дело, выполнять другие действия, свойственные органам расследования, т. е. так или иначе выступать на стороне обвинения и тем самым нарушать принцип равенства сторон, принцип состязательности.

Сергей Изрекович Оганджаниянц — кандидат физико-математических наук, доцент кафедры антикризисного управления Северо-Западной Академии Государственной службы

Евгения Валерьевна Туаева — помощник судьи Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области

Против подобной практики категорически выступил Конституционный Суд Российской Федерации. Тремя постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации, принятыми в период с 1996 по 2001 гг.¹ в отношении «пересечения» компетенции судебных и правоохранительных органов, были признаны не соответствующими Конституции Суда Российской Федерации и не подлежащими применению все активные действия судов по возбуждению уголовного дела или участия в доработке обвинения в порядке возвращения уголовного дела в правоохранительные органы для проведения дополнительного расследования. В действующем Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации инициатива судов в части активного предупреждения правонарушений строго ограничена.

Данные судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации касались действий суда в рамках уголовного производства, причем по делам, находящимся в производстве суда.

Вопросы проявления инициативы суда в рамках гражданского судопроизводства в широком смысле слова и в судопроизводстве в арбитражных судах, в частности, являются предметом рассмотрения настоящей статьи.

Обратимся к нормам главы второй Конституции Российской Федерации. Данная глава устанавливает, что только государство, утвердившееся на основе права и демократии, может наиболее эффективно обеспечить права и свободы гражданина.

При этом в соответствии с нормой ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина определяют деятельность законодательной и исполнительной власти, а обеспечение их (прав и свобод) возлагается на правосудие, вернее, на органы судебной власти, ибо, как установлено в ст. 118 Конституции Российской Федерации, правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.

Более того, в той же ст. 118 Конституции Российской Федерации установлено, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов. Отражены ли в законодательстве Российской Федерации и, в частности, в процессуальных законах факты обеспечения органами судебной власти прав и свобод человека и гражданина и каким образом?

В установочном плане положительный ответ на эти вопросы дают нормы

¹ Конституционный Суд Российской Федерации. Постановление от 28 ноября 1996 г. № 19-П по делу о проверке конституционности статьи 418 УПК РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края; Конституционный Суд Российской Федерации. Постановление от 20 апреля 1999 г. № 7-П по делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 УПК РСФСР в связи с запросом Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород; Конституционный Суд Российской Федерации. Постановление от 14 января 2001 г. № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений УПК РСФСР, регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела, в связи с жалобой гражданки И. П. Смирновой и запросом Верховного Суда Российской Федерации.

процессуального законодательства, сформулированные в действующих федеральных законах, принятых в 2002 г., а именно в Арбитражном процессуальном кодексе, № 95-ФЗ от 24 июля 2002 г., в Гражданском процессуальном кодексе, № 138-ФЗ от 14.11.02 г., а также в федеральном конституционном законе «Об арбитражных судах в Российской Федерации» № 1-ФКС от 28 апреля 1995 г.

Все эти законы в качестве задач и гражданского судопроизводства, и судопроизводства в арбитражных судах указывают *предупреждение правонарушений*, в том числе предупреждение действий, направленных на нарушение прав и свобод гражданина. Данное указание содержится в статье 2 ГПК РФ «Задачи гражданского судопроизводства», в п. 4 ст. 2 АПК РФ «Задачи судопроизводства в арбитражных судах», в ст. 5 федерального конституционного закона № 1-ФКС от 28 апреля 1995 г. «Основные задачи арбитражных судов в Российской Федерации».

Каким образом установленная компетенция судов воплощается в регламенте действий судебных органов?

В отношении судов общей юрисдикции данный регламент закреплен в нормах ст. 226 ГПК РФ «Частные определения суда», а именно:

1. При выявлении случаев нарушения законности суд вправе вынести частное определение и направить его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны в течение месяца сообщить о принятых ими мерах.
2. В случае несообщения о принятых мерах виновные должностные лица могут быть подвергнуты штрафу в

размере до десяти установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда. Наложение штрафа не освобождает соответствующих должностных лиц от обязанности сообщить о мерах, принятых по частному определению суда.

3. В случае если при рассмотрении дела суд обнаружит в действиях стороны, других участников процесса, должностного или иного лица признаки преступления, суд сообщает об этом прокурору.

В случае выявления судом фактов нарушения законности законодатель деликатно предоставляет (но не обязывает!) суду право вынести частное определение и направить его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, относящимся, очевидно, к исполнительной власти. Однако законодатель обязывает эти организации или должностных лиц в течение месяца сообщить суду о принятых ими мерах.

Контроль за действиями (или бездействием) органов исполнительной власти законодатель возлагает на судебные органы.

Регламент дальнейшего взаимодействия данных ветвей власти закон не устанавливает, и, вообще говоря, остается не ясным, каким образом суды общей юрисдикции в рамках гражданского судопроизводства могут или должны решать задачу обеспечения прав и свобод гражданина или, по крайней мере, *предупредить действия*, направленные на нарушение этих прав и свобод.

Однако в случае обнаружения судом в действиях стороны, других участников процесса, должностного или

иного лица признаков преступления, инициатива суда заканчивается информированием прокурора путем направления последнему соответствующего частного определения.

Нормы, устанавливающие институт частных определений для гражданского судопроизводства, не новы: практически аналогичные нормы фигурируют в ст. 225 ГПК РСФСР (1964 г.).

Каким образом установленная компетенция судов воплощалась и воплощается в регламенте действий арбитражных судов?

Наверное, аналогичным образом, тем более что институт частных определений не является открытием и для арбитражного процессуального права, правда, не в настоящем, а в прошлом, а именно:

из АПК РФ № 2447-1 от 5 марта 1992 г. ст. 112. Частное определение.

В случае выявления при разрешении спора нарушения законодательства в деятельности организации, государственного или иного органа, гражданина-предпринимателя или должностного лица арбитражный суд вправе вынести частное определение.

Частное определение направляется соответствующим организациям, государственным и иным органам, гражданам-предпринимателям, должностным лицам, которые обязаны в месячный срок сообщить арбитражному суду о принятых ими мерах.

из АПК РФ № 70-ФЗ от 5 мая 1995 г. ст. 141. Частное определение.

1. В случае выявления при рассмотрении спора нарушения законов и

иных нормативных правовых актов в деятельности организации, государственного органа, органа местного самоуправления и иного органа, должностного лица или гражданина арбитражный суд вправе вынести частное определение.

2. Частное определение направляется соответствующим организациям, государственным органам, органам местного самоуправления и иным органам, должностным лицам, гражданам, которые обязаны в месячный срок сообщить арбитражному суду о принятых мерах.

3. Частное определение может быть обжаловано.

Таким образом, в прежних редакциях Арбитражного процессуального кодекса контроль за действиями (или бездействием) исполнительной власти законодатель еще сохранял за арбитражным судом, регламент дальнейшего взаимодействия арбитражного суда и исполнительной власти или надзорной инстанции законодатель оставил открытым.

Вот мнение ведущих специалистов арбитражного процессуального права: задачами судопроизводства в арбитражных судах являются не только защита нарушенных или оспариваемых прав организаций, но и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской деятельности. Частное определение — одно из средств такого предупреждения (из комментария к АПК РФ (1995 г.)²).

В новой редакции Арбитражного процессуального кодекса (2002) зако-

² Комментарий к АПК РФ. / Под ред. В. Ф. Яковлева, М. К. Юкова. — М.: Изд. Контракт, 1997. С. 517.

нодатель институт частных определений упразднил, сохранив, однако, в норме ст. 2 (пункт 4) кодекса указание на конституционное предназначение арбитражных судов в части защиты прав и свобод человека и гражданина путем предупреждения правонарушений.

В соответствии со ст. 18 Конституции Российской Федерации судебные органы в любой системе судов не вправе игнорировать ставшие им известными факты, свидетельствующие о наличии правонарушений.

Однако законодатель лишь в рамках специального судопроизводства предоставил арбитражным судам право выявления признаков преступных деяний, причем лишь в отношении фиктивного или преднамеренного банкротства, и то исключительно по ходатайству лиц, участвующих в деле (из *Федерального закона РФ «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г.*, далее — закон о банкротстве): по ходатайству лиц, участвующих в деле о банкротстве, арбитражный суд может назначить экспертизу в целях выявления признаков фиктивного или преднамеренного банкротства (п. 3 ст. 50 «Подготовка дела о банкротстве к судебному разбирательству»).

Обязанность выявления признаков фиктивного или преднамеренного банкротства законодатель вменил отнюдь не арбитражному суду, а арбитражному управляющему (п. 4 ст. 24 того же закона).

Остается не ясным, как сочетается данная обязанность арбитражного

управляющего с позицией арбитражного суда, если последний не пожелает воспользоваться своим правом назначения экспертизы, а если и пожелает, то по-прежнему не ясно, за чей счет она (экспертиза) будет проводиться, кем, в какой срок и по каким документам.

Кстати, вменение в обязанность арбитражного управляющего выявлять признаки преднамеренного и фиктивного банкротства не решает вопроса выявления более очевидных признаков состава преступления по части первой ст. 195 УК РФ «Неправомерные действия (бездействие), при банкротстве (в предвидении банкротства)», которые могут быть обнаружены уже на стадии принятия арбитражным судом к своему производству заявления того или иного конкурсного кредитора или уполномоченного органа в порядке статей 39–42 указанного закона о банкротстве.

Все эти проблемы логично разрешались бы в рамках общих норм упраздненного института частного определения.

Есть еще одно существенное основание восстановления данного института в судопроизводстве в арбитражных судах. Оно фактически заложено на стыке норм закона о банкротстве и норм уголовного права в части наиболее неопределенного признака предвидения банкротства³.

Смысл реанимации этого бездействующего на сегодня признака не столько в возможности уголовного преследования виновных лиц в тысячах «банкротных» дел, периодически публикуемых в «Российской газете», сколько

³ Новикова Ю. С., Оганджянц С. И. Предвидение банкротства или об одном квалифицирующем признаке криминального банкротства // Юрист и бухгалтер. Специальное приложение. — СПб., 2004. № 8. С. 33.

в предупреждении этих лиц от преступных деяний, и как, следствие, в оздоровлении экономической сферы общественной жизни.

Предвидение банкротства является субъективным фактором, который можно трактовать, как возможную ситуацию финансовой несостоятельности должника или как период *очевидного* ожидания банкротства организации, *очевидного* для лиц, статус которых дает им право *знать заблаговременно* обо всех негативных фактах и *одновременно обязывает* их принимать все необходимые меры для предотвращения отрицательных результатов хозяйственной деятельности организации⁴. В другом случае вероятность негативного (желаемого или безразличного) исхода для должника непосредственно следует из факта нахождения в производстве арбитражного суда дела о банкротстве должника, возбужденного по инициативе иных лиц.

В соответствии с признаками банкротства, установленными законом о банкротстве, этот период имеет объективное выражение и начинается задомо раньше вынесения арбитражным судом определения, принимаемого в порядке ст. 42 закона о банкротстве, если, конечно, инициатором производства по делу о банкротстве не является сам должник.

Вынесение должником на публичное обсуждение (в порядке ст. 37 закона о банкротстве) факта своей финансовой несостоятельности, имевшей, в частности, последствием невозможность исполнения денежных обязательств перед всеми кредиторами при

наличии признаков банкротства, включает признаки преступного деяния руководителя должника.

И наоборот, сокрытие данных фактов, что, безусловно, будет иметь место при бездействии руководителя должника и выявляется с подачей в арбитражный суд заявления конкурсного кредитора или уполномоченного органа о признании должника банкротом, уже содержит, по крайней мере, один из квалифицирующих признаков преступления по ст. 195 УК РФ.

Число примеров необходимости проявления инициативы арбитражного суда в части реагирования на факты правонарушений можно продолжить.

С упразднением в арбитражных судах института частных определений нарушается взаимосвязь судебной и исполнительной власти в части решения задачи предупреждения правонарушений путем публичной передачи информации от арбитражных судей о фактах правонарушений в компетентные органы исполнительной власти и получения обратной информации о принятых мерах.

Арбитражный суд остался без указанного регламента: в этой ситуации проявление инициативы судей арбитражного суда в части информирования прокурора или иных компетентных органов о фактах правонарушений может быть расценено не иначе, как выход судьи за рамки своей компетенции.

Какое лицо в подобной ситуации могло бы, должно или обязано и в какой мере проявить инициативу в части содействия началу уголовного преследования субъектов данного преступления?

⁴ Федеральный закон РФ «О бухгалтерском учете» № 129-ФЗ от 21 ноября 1996 г. (п. 3 ст. 1).

Ну, конечно, только арбитражный суд, причем не в порядке личного обращения судьи в те или иные конкретные правоохранительные органы (выбираемые по усмотрению судьи), а в порядке вынесения соответствующего судебного акта.

Как отмечалось выше, регламент подобных актов определен законом в гражданском судопроизводстве. Проблема легализации данной инициативы арбитражных судей могла быть разрешена расширением или распространением общих норм гражданского судопроизводства на судопроизводство в арбитражных судах или восстановлением института частных определений в судопроизводстве в арбитражных судах.

Упразднение института частных определений в судопроизводстве в арбитражных судах, имевшее место в новой редакции АПК РФ, 2002 г., следует признать скорее досадным недоразумением. С восстановлением данного института будет реанимирован адекватный регламент действий арбитражного суда в решении задач предупреждения правонарушений без вмешательства в компетенцию органов исполнительной власти.

В этом случае можно будет говорить о дальнейшем сближении общих положений судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, по крайней мере, теоретически (на сегодня они совпадают практически на 90%) и перспективе принятия концепции гражданского судопроизводства в широком смысле слова, включающего в себя судопроизводство в судах общей юрисдикции по гражданским делам и делам из административных и иных публичных отношений и аналогичное судопроизводство в арбитражных судах как составляющие части гражданского судопроизводства, как оно определено в Конституции Российской Федерации, или как отдельные судопроизводства в узком смысле слова со своей подведомственностью.

До создания системы судебных органов, осуществляющих специфическое административное судопроизводство в том понимании, которое было заложено в норму части (пункта) 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, данная концепция наиболее адекватно отражала бы и установленные Конституцией Российской Федерации в 1993 г. виды судопроизводств.

Государство и рынок: меняющийся баланс влияния

Гайнутдинов Р. И.

Одним из принципиальных вопросов рыночной экономики, неизменно вызывающих бурные споры, как среди экономистов различных направлений, так и среди политологов, является вопрос о соотношении рыночных сил и государственного регулирования. К началу XXI в. он оказался актуален не только для стран, недавно вступивших на путь рыночных преобразований, но и для стран с устоявшимися рыночными структурами, незыблемыми институтами частной собственности и развитой системой государственного регулирования. Развитие капитализма свидетельствует о чередовании периодов усиления рыночного конкурентного механизма с периодами государственного регулирования экономики. Соответственно, и на авансцену экономической политики выходили то концепции, проповедовавшие усиление роли государства в экономических процессах (прежде всего, кейнсианство, господствовавшее и в экономической теории, и в практике хозяйственного регулирования на протяжении многих десятилетий прошлого века, примерно до конца 1970-х гг.), то концепции, делающие ставку на рыночные силы в экономике, на предпринимательство и на поддержку государством этих сил (монетаризм, экономика предложения, неолиберализм, которые приобрели особое влияние в 80-е и 90-е гг. XX в.).

Рашид Ибрагимович Гайнутдинов — кандидат философских наук, доцент филиала Северо-Западной академии государственной службы в г. Великий Новгород, директор Института Европейского сотрудничества «Европейский Форум»

На Западе уже давно существуют концепции о цикличности и периодичности смены консерва-

тивных и либеральных периодов в развитии, как политической, так и экономической системы капитализма¹.

Существует множество теорий, объясняющих рост государственного вмешательства в экономическую и социальную жизнь развитых стран. Например, В. Супян² предлагает их сгруппировать по нескольким главным направлениям.

Первая группа теорий связывает рост роли государства с вызовами социальной среды, т. е. техническим прогрессом, демографическими сдвигами, изменениями в экономической системе. Один из ведущих представителей этой школы американский экономист М. Олсон, основываясь на таком взгляде, считает, что развитие идеи «государства всеобщего благосостояния» и попытки ее практической реализации были необходимым ответом на вызовы времени. Так, демографические сдвиги (рост населения, урбанизация) требовали усиления социальной политики, предоставления государственных услуг здравоохранения, регулирования жизни в городах, охраны окружающей среды. Технологические сдвиги всех типов заставили государство увеличить инвестиции в сферу образования и науки, патентной деятельности и т. п.³.

Вторая группа, не отрицая роли социальной среды, объясняет усиление роли государства влиянием внутренних политических процессов. Ученые этой школы подчеркивают, в частности, роль политической культуры и изменений во

взглядах на законность и обоснованность государственных функций и действий. Они отмечают огромную роль законодательства, которое неизбежно приводит к усилению роли государства как выразителя и координатора интересов различных общественных групп. Сюда же можно отнести и политическое влияние исповедующих различные социально-экономические взгляды политических партий, профсоюзов, других общественных организаций. Не отрицая чередования таких периодов, следует признать, что в целом доминирующей тенденцией прошедшего века было усиление роли государства в экономике, основанное на возвращении кейнсианской экономической школы. Такие направления вмешательства государства, как поддержание определенных стандартов уровня жизни для неимущих слоев, особенно пенсионеров, инвалидов, сирот, а также гарантий прав национальных меньшинств, признавались необходимыми повсеместно.

В течение по крайней мере 40 лет после «Великой депрессии» активное участие государства в экономической жизни трактовалось большинством ученых как необходимый и уже встроенный в систему элемент общественного развития. Даже в США, несмотря на традиционно негативное отношение американцев к вмешательству государства в экономику и безусловную приверженность принципам свободного предпринимательства, многие стали воспринимать активное регулирующее вмеша-

¹ См., напр.: *Schlesinger A., Jr. The Cycles of American History.* — Cambridge, 1987.

² См.: Супян В. Роль государства в американской экономике: теория и практика // США. КАНАДА. Экономика — Политика — Культура. 2002. № 1.

³ *Feigenbaum H., Henig J., Hammet Ch. Shriking the State. The Political Underpending of Privatization.* — Cambridge, 1998. P. 15.

тельство государства в общественно-политические процессы как данность и необходимость. Государство проводило все более активную макроэкономическую политику, причем как косвенными мерами, так и нередко мерами прямого административного характера. Провозглашенная президентом Л. Джонсоном задача построения «великого общества», по сути, мало чем отличалась от патерналистских государственных программ в социалистических странах. Совокупные расходы государства в процентном отношении к ВВП в большинстве развитых стран достигли к концу 70-х гг. огромных размеров⁴.

Вместе с тем многие экономисты и политологи уже тогда видели явную неэффективность ряда государственных программ в социально-экономической области. В результате для консервативных, рыночно-ориентированных экономистов и политиков это был не только интеллектуальный вызов, но и вызов политический, связанный с преодолением настроений в обществе в пользу патерналистской роли государства.

Примерно с начала 1980-х гг. стало очевидным, что экономическая роль государства в рыночной экономике имеет свои пределы, свою нишу, где активная деятельность государства дает максимальный эффект, однако государственное вмешательство не должно подавлять сами основы рыночного механизма, конкуренцию, самостоятельность товаропроизводителей, нарушать экономические и социально оправданные пропорции между накоплением

и потреблением. Вопрос ставился следующим образом: каково оптимальное, с точки зрения интересов экономики и общества, соотношение между государственным и частным секторами экономики? Какова роль и, главное, каков вектор ответственности государства в современной экономике и обществе? Эти, казалось бы, сугубо теоретические вопросы, продолжают оставаться предметом острых политических дебатов и общественных дискуссий в развитых странах в XXI веке. Эти дебаты заметно обострились под влиянием ряда обстоятельств, ставших уже факторами истории.

Во-первых, после длительного господства представлений о постоянно усиливающейся экономической и социальной роли государства с начала 80-х гг. произошел резкий отход от прогосударственной ориентации, как в теории, так и на практике.

Во-вторых, начавшийся в 1980-е гг. практически во всех развитых странах приватизационный бум оказался не столь успешным и последовательным, как этого ожидали многие сторонники тотального разгосударствления экономики.

В-третьих, крах мирового социализма и возникновение феномена переходных экономик еще более актуализировал данную проблематику, прежде всего с точки зрения определения роли государства, а также масштабов и темпов приватизации.

Важную роль в теоретическом обосновании необходимости приватизации

⁴ От 57% в Швеции и Дании, 46–47% в Италии и Греции, 42% в Германии, Канаде и Ирландии, до 37% в Великобритании, Португалии и Финляндии, 34% в США и 28% в Японии. См.: *Feigenbaum H., Henig J., Hamnet Ch.* Op. cit. P. 13.

и ограничения социально-экономических функций государства сыграла ставшая классической работа М. Фридмэна «Капитализм, свобода и демократия», опубликованная в 1962 г.⁵ В ней Фридмэн, доказывая неэффективную и неконструктивную роль государства в экономике, выдвинул несколько ключевых тезисов. Он, в частности, провел аналогию между государством и частными монополиями, показав их одинаковое негативное влияние на экономическое развитие.

Другой важный тезис касался утверждения о том, что государственное экономическое регулирование носит, как правило, антипотребительский характер. Это связано, по мнению Фридмэна, с тем, что законодательство и соответствующие социально-экономические программы государства принимаются в основном под влиянием крупного капитала и в его интересах, что ослабляет конкуренцию на рынке и от чего, в конечном счете, страдает потребитель. В работе также проводилось различие между социальной ответственностью государства и механизмом реализации этой ответственности. Так, признавая особую природу «общественных благ» и ответственность государства за их обеспечение, Фридмэн исходит из того, что государство должно ре-

ализовывать свои обязательства с помощью частных институтов через рыночные механизмы⁶.

Идеи Фридмэна получили большой резонанс и были заинтересованно встречены общественностью, тем более что концепция и практика «государства всеобщего благосостояния» все больше демонстрировали свою низкую эффективность. Огромные расходы государства на социальные цели становились все более обременительными для национальной экономики и государственного бюджета. Поэтому в 1980–90-е гг. теоретические представления М. Фридмэна начали более доброжелательно восприниматься общественностью и доводиться до практического воплощения.

Теоретики-экономисты до сих пор спорят по вопросу: как надо трактовать массированную интервенцию государства в социально-экономическую сферу начиная с 1930-х гг. — как прагматическую и вынужденную реакцию на «Великую депрессию» и на проявившиеся несовершенства рынка или как необходимую составляющую объективного процесса развития общественных институтов и производительных сил⁷?

Еще одно научное направление связывает усиление роли государства

⁵ *Fridmen M. Capitalism, freedom and Democracy.* — Chicago, 1962.

⁶ В США работают 110 тыс. налоговых инспекторов, производящих неизмеримо большую по количеству и лучшую по качеству работу, чем 180 тыс. их российских коллег и 60 тыс. налоговых полицейских. Часть работы по сбору налогов в США перенесена на частные структуры. Более 500 тыс. частных налоговых консультантов вычищают балансы и адаптируют их к быстрой обработке. Фирмы Deloitte, Price Water House, Coopers & Labrand, Arhtur Andersen, KPMG и тысячи других, имеющих международное, национальное и региональное признание, разгружают государственные налоговые структуры, освобождая бюджетные деньги для других целей. См. об этом: *Потемкин А.* Элитная экономика. — М.: Изд. дом «ПоРог», 2003. С. 347.

⁷ *Супян В.* Указ. соч.

с его функцией обеспечения экономического развития. Так, американский историк экономики Ф. Гершенкорн⁸ отмечает, что те страны, которые позднее встали на путь индустриализации или иных крупномасштабных технологических и экономических преобразований, имеют, как правило, более обширный государственный сектор и более развитое государственное регулирование экономики. В этих случаях государство выступает своего рода локомотивом экономических преобразований, аккумулируя целенаправленные усилия на техническое перевооружение отраслей, научные программы, рост инвестиций, структурную политику. Такой путь прошли послевоенные Франция и Германия, Япония и, разумеется, СССР. Эти примеры, кстати, подтверждают тезис о несовершенствах рынка: достичь быстрых технологических преобразований иногда удается гораздо быстрее с помощью государства, нежели с помощью лишь «невидимой руки» рынка.

Некоторые западные теоретики обосновывают расширение функций государства его внутренней природой и внутренней динамикой развития. Как и любая организация, государство в лице своих институтов склонно к самовоспроизводству и контролю и не склонно к самоограничению. Сторонники так называемой теории общественного выбора трактуют государство как своего рода монополию, поведение которой во многом схоже с поведением любой другой монополии на рынке. К этому следует добавить социально-психологические мотивы тех, кто работает в государственном

секторе: политики, чтобы быть избранными, обещают дополнительные расходы на различные программы, чиновники, со своей стороны, стремятся повысить статус своего ведомства и таким образом свой собственный статус, увеличить свои зарплаты, расширить привилегии и пр. Это почти неизбежно приводит к увеличению числа государственных структур и их функций.

Все эти теории, дополняя друг друга, в основном представляют совокупную картину факторов, определяющих динамику роли государства в современном обществе и экономике. Вместе с тем, несмотря на все различия, эти теории, так или иначе, исходят из презумпции расширения государственных функций и роли государства в экономике и обществе в принципе, из универсальности характера этого процесса в различных странах. Поворот на рубеже 1980-х гг. от статистических теорий и практики к нелиберальным теориям экономики и рынку, новая волна приватизации в большинстве развитых стран позволяет иначе взглянуть на место и роль государства в экономике, на конкретные условия и границы государственного вмешательства.

Представляется, что более корректно говорить о роли и границах государства в экономике и обществе не вообще, а исходя из конкретной социально-экономической и политической ситуации в стране, прошлых традиций и представлений, преобладающих политических настроений, а также стоящих перед страной вызовов. Несомненно, что заметную роль при этом играет расстановка социально-поли-

⁸ Суляян В. Указ. соч.

тических сил. Если, например, те политические силы и стоящие за ними экономические группы, которые получают преимущества от перераспределительной функции государства, теряют влияние в обществе, то роль государства будет уменьшаться. Другой фактор, часто играющий важную роль в определении масштабов государственного вмешательства, — недостаточный учет конкретных условий и вера в универсальность и неизбежность расширения функций государства. Часто государство, выполнив важную функцию, например ускорителя экономического развития, оказывалось в плену собственного успеха и переставало учитывать, что издержки государственного вмешательства с экономической точки зрения начинают перевешивать преимущества государственного перераспределения национального продукта в пользу отдельных социальных групп.

Таким образом, если расширение функций государства желательно для общества и продиктовано необходимостью удовлетворения вызовов внешней социальной среды, демократическими требованиями различных групп населения, необходимостью предоставления всем признаваемых общественных благ, которые не обеспечивает частный сектор, то усиление роли государства будет иметь веские основания.

Если же расширение функций государства деформирует способность общества к нововведениям и экономическому росту, если государство стремится поддерживать отдельных представителей экономической и политической элиты в ущерб обще-

ству, если оно начинает функционировать как некая самодостаточная структура в своих собственных интересах, тогда деятельность государственных институтов наносит прямой ущерб обществу и расширение их функций нежелательно.

Например, к рубежу 1980-х гг. США пришли, в том числе, и с таким багажом государственных функций, и именно поэтому произошла своего рода неолиберальная (по американской терминологии — консервативная) революция, которая в своих основных проявлениях была поддержана в 90-х годах не только республиканцами, но и демократами, что говорит о явном сближении социально-экономической политики демократов и республиканцев.

За последние несколько десятилетий, и особенно в 1990-е гг., претерпел изменения и сам государственный сектор экономики. Наблюдается снижение доли государственных расходов в экономическом росте, что связано, с одной стороны, с усилением рыночных сил в экономике, с упором на всемерное развитие и поощрение предпринимательства, с другой — с факторами геополитического плана, т. е. с окончанием холодной войны, возможностью уменьшения расходов на военные нужды. При этом государственный сектор в США с точки зрения отраслевой структуры концентрируется ныне исключительно в инфраструктурных отраслях (транспортная сеть — мосты, дороги, трубопроводы; отдельные сектора энергетики — атомные электростанции; наука, прежде всего фундаментальная; а также отрасли, обеспечивающие вос-

производство рабочей силы — образование и здравоохранение)⁹.

В целом можно выделить несколько направлений государственного вмешательства в экономику, которые с теми или иными оговорками одобряются всеми основными направлениями экономической мысли, в том числе и в США. Среди них:

- эмиссия денег и денежное регулирование как безусловная прерогатива государства;
- создание и поддержание правовой базы рыночных отношений, включая законодательную защиту частной собственности и прав потребителей;
- поддержание конкурентной среды и меры, направленные на недопущение монополизации экономики;
- обеспечение так называемых «общественных благ», включая образование, правоохранительные функции и т. д.;
- минимизация негативных побочных эффектов от рыночной деятельности, в частности, охрану окружающей среды;
- преодоление чрезмерной дифференциации в обществе, поддержка социально уязвимых групп населения.

Все более важной функцией государства становится его роль в выработке и реализации национальных приоритетов, в том числе в социально-экономической сфере.

Хотя государство в развитых странах играет важную роль в разных сферах социально-экономической жизни, главным, несомненно, представляется макроэкономическое регулирование, осуществляемое как через постоянно развивающееся законодательство, так и через отработанные многолетней практикой механизмы косвенного регулирования экономических процессов — денежно-кредитную политику, налоговое и бюджетное регулирование. Важным регулятором экономической деятельности государства является федеральная контрактная система, с помощью которой осуществляется государственное потребление товаров и услуг.

Весьма показателен в этом отношении пример США, где массированное влияние государства на экономическую жизнь происходит также и на региональном уровне. Речь идет, прежде всего, о масштабной поддержке предпринимательства, о создании благоприятных условий для привлечения предприятий в тот или иной штат, город. В США насчитывается 19 тыс. экономических комиссий при региональных и местных органах исполнительной власти, которые занимаются такого рода деятельностью. В этом же ряду — создание и функционирование так называемых предпринимательских инкубаторов, число которых в середине 1990-х гг. превысило 600. Это, как правило, государственные или частно-государственные учреждения, осуществляющие многоплановую поддержку

⁹ Например, общий объем федеральной материальной собственности как в стране, так и за рубежом, по данным 30 сентября 1998 г., равнялся 244,3 млрд долл. Сюда включаются здания (126,8 млрд долл., или 55,3% общей суммы), сооружения и оборудование (84,4 млрд долл., или 36,7%) и земля (18,3 млрд долл., или 8%). См. об этом: Summary Report of Real Property Owned by the United States Throughout the World as of September 30. 1998. — Wash., 1999. P. 1–15.

вновь создающихся компаний. Такой бизнес-инкубатор территориально объединяет новые компании под одной крышей и способствует их «выращиванию» и становлению¹⁰.

В целом можно констатировать, что роль государства в экономике чрезвычайно важна и многогранна. Государство, не подменяя частные компании в сфере производства, берет на себя те общественно значимые функции, которые не приносят быстрого дохода и без которых общие условия жизни и общественного воспроизводства не будут оптимальными с экономической или социальной точек зрения.

Новейший опыт Западной Европы и США не оставляет сомнений в том, что основополагающим направлением институционального регулирования сферы социально-экономических отношений в последние десятилетия является разработка и внедрение в различных областях социальной практики, и предпринимательская деятельность не исключение, весьма разветвленной системы формальных норм, правил, стандартов и регламентов, разработчиком и гарантом исполнения которых выступает государство — национальные государственные органы и возникшие вследствие развития интеграционных процессов наднациональные структуры. Необходимость многосторонней отраслевой саморегуляции — системном «дерегулировании» (вслед за нормативно-правовой регламентацией) экономических отношений путем формирования союзами предпринимателей и объединениями специалистов, а также внедрения ими в реальную практику

системы отраслевых норм поведения возникают, главным образом, как естественная реакция на такую «экспансию» государства в экономику в качестве разработчика «правил игры» и «рефери на поле».

Во-первых, нормативно-правовой блок институтов по своей сути более консервативен, нежели институты саморегулятивной природы. «Дерегулирование» закона и подзаконного нормотворчества почти всегда выступает конструктивной альтернативой их рутинной коррекции. И в континентальной, и в англо-американской доктрине налицо сценарий «дерегулирования» норм права, но уже не в незримой конкуренции с ними, а в порядке своеобразной кооперации с государственными институтами.

Во-вторых, экстенсивное развитие системы формально-правовых норм отправления бизнеса не может быть беспредельным. В западных странах эксперты по регулированию отношений общества и бизнеса, в отличие от восточных, не проявляют ненужного упорства в пропаганде идеи «закон суров, но это закон», а в основном вовремя сбрасывают балласт избыточного регулирования, либо вовсе отказываясь от стандартизации в одних областях хозяйственной деятельности и практики управления компаниями, либо соглашаясь с тем, что в других такие стандарты и регламенты устанавливаются и внедряются объединениями бизнесменов. Более того, государство активно поощряет прямой диалог ассоциированного производителя товаров и услуг, с одной стороны, и

¹⁰ Statistical Abstract of the U.S. 2000. P. 477.

ассоциированного же потребителя товаров и услуг, касающийся механизмов гарантирования их качества, свободных от государственной «опеки». Отсюда прямой государственный интерес в наличии готовых матриц такого рода, в пользу которых можно отказаться от госрегулирования.

В-третьих, институционально организованные предприниматели, а также профессионалы, чьи специализации востребованы бизнесом, выступают, вне зависимости от главенствующей экономико-политической доктрины, внушительной демократической альтернативой нормативной этатизации развития стран западной цивилизации.

Профессор Нью-Йоркского университета Адам Пшеворски¹¹ вообще категоричен и утверждает, что «не существует таких вещей, как “государство” или “рынок”. Оба являются институциональными системами, и мы проводим аналитические различия между ними. Что на самом деле существует — это набор институтов, которые регулируют обмен и степень вмешательства в этот самый обмен». «По большому счету, идеальной модели не существует, в каждом случае будут свои особенности... Конечно, общая теория государственного участия в экономи-

ке, которая появилась в послевоенной Европе (она утверждает, что рынок должен брать на себя то, от чего он может получить прибыль, а государство должно брать на себя то, за что не берется рынок) в целом неплоха. Но эта разумная теория не является методологической директивой или общим рецептом».

На рубеже столетий западное общество пришло к осознанию того факта, что устойчивое развитие возможно лишь на основе некоего баланса между рынком и государственным регулированием. Это проявляется как на уровне социально-экономических теорий, так и на уровне повседневной политики. Стало очевидным, что, несмотря на политическую риторику в ходе предвыборных кампаний, подчеркивающую различия либеральных и консервативных ценностей, в реальной жизни наблюдается явное сближение социально-экономической политики демократов и консерваторов (или республиканцев в США). Платформы ведущих партий демонстрируют удивительные с точки зрения традиционных представлений совпадения в подходах по многим ключевым социально-экономическим позициям¹². Например, в США республиканцы отказались от многих, казавшихся прежде незыблемыми, по-

¹¹ Кокшаров А. Интервью с Адамом Пшеворски. В среднем демократия лучше // Эксперт. 2005. 11–17 апреля. С. 68.

¹² Так, например, на президентских выборах в США 2000 г. у обоих кандидатов не было различий в прогнозных оценках развития экономики и размеров профицита бюджета в сумме более 4,5 трлн долл. в ближайшие 10 лет. Обе партии поддерживали направление почти 2,4 трлн долл. (52,4%) из ожидаемого профицита на цели социального страхования. Оба кандидата выступали за то, чтобы налогоплательщики могли инвестировать 2% налогов, идущих в фонды социального страхования, в активы фондового рынка. В области внешнеэкономической деятельности оба кандидата намеревались поддерживать установление полномасштабных торговых отношений между США и Китаем, осуществлять поддержку НАФТА, а также способствовать сохранению экономического эмбарго Кубы и экономических санкций против Ирака. См.: www.cnn.com/election/2000/resources/pp.1-11.

студентов, ориентированных на резкое уменьшение роли государства в экономике и социальной сфере, демократы же взяли на вооружение немало из концептуального арсенала республиканцев, что особенно проявилось в период президентства Б. Клинтона, выступавшего за экономное государство, сокращение бюджетного дефицита и пр.

Все это позволяет сделать вывод о проявляющейся тенденции объективного сближения позиций обеих ведущих партий по главным социально-экономическим приоритетам в развитии США, о формировании некоей центристской платформы, выражающей интересы значительного большинства населения страны, ее политического истеблишмента. Поэтому предвыборная борьба концентрируется не на принципиальных политических и экономических разногласиях концептуального характера (хотя таковые по-прежнему декларируются), а на конкретных методах достижения одних и тех же главных приоритетов.

Следует отметить, что взаимоотношения частного сектора и государства имеют различные формы, но принципы этих взаимоотношений в развитых демократических странах различаются незначительно. К основополагающим можно отнести следующие:

1. Государство определяет правовые рамки, в которых осуществляется деловая активность. Несмотря на то, что много и легко говорится о «свободном рынке», на самом деле он основывается не только на соглашениях между индивидуумами или корпорациями, но и на правовой базе законов и подзаконных актов, которые придают подобным соглашениям надежность.

2. Государство накладывает ограничения на рыночные отношения. Ни одно общество не оставляет все-го на откуп рынку, хотя количество и масштаб ограничений существенно отличаются в зависимости от страны.
3. Государство выступает в роли наиболее крупного потребителя, о чем свидетельствует процент ВВП, контролируемый им.
4. Государство защищает интересы своих компаний за рубежом. В крайних ситуациях компании могут обращаться за помощью к государству для того, чтобы их собственность не была экспроприирована без компенсации, чтобы их бизнес не был национализирован, а в случае с банками кредиты возвращены. В более благоприятных условиях они полагаются на защиту их интересов правительством во время торговых переговоров.
5. Государство должно сохранять разумные экономические условия, под которыми обычно понимается допустимый уровень инфляции и безработицы.
6. Бизнес выступает в качестве важного поставщика ресурсов для государства, в первую очередь, речь идет о налоговых поступлениях от бизнеса.

Можно наблюдать, что по мере интеграции мировой экономики значимость функций, выполняемых государственной властью, не только не снижается, но и возрастает. Однако сущность этих функций существенно изменяется: вместо прямого участия в экономической жизни у правительства появляются новые роли, например, такие, как:

- 1) создание и поддержание в рабочем состоянии институциональной, правовой и коммерческой инфраструктуры;
- 2) моделирование идеологических и ценностных систем;
- 3) обеспечение консенсуса в связи с решениями о распределении средств.

Особый интерес представляют общества, находящиеся в состоянии трансформации, к которым относятся и Россия. У нас тоже постепенно формируется общая убежденность в том, что суть государственного регулирования экономики должна состоять не в усилении роли административных рычагов, экспансии государства в отдельные отрасли экономики, не в поддержке избранных экономических агентов, а в защите частных инициатив и всех форм собственности, в формировании соответствующей институциональной среды.

Исходя из роли государства в формировании институтов переходного периода, государственное регулирование следует рассматривать в широком плане, анализ которого включает в себя и государственное регулирование, и совместное регулирование государства

и институтов гражданского общества, а также механизмы саморегулирования. Соотношение видов регулирования может изменяться по мере динамики трансформационного процесса. Когда речь идет о переходном периоде и имеет место неразвитость рыночных отношений и механизмов саморегулирования, предполагается усиление государственного регулирования, в том числе и в целях внедрения других видов регулирования. А при сформировавшемся рынке с развитыми механизмами саморегулирования, традициями законопослушания необходимость в активном вмешательстве со стороны государственных органов власти снижается, в этих условиях государство должно передавать функции регулирования институтам гражданского общества, сохраняя индикативные методы планирования приоритетных направлений экономики. При таком подходе появляется возможность контролировать и регулировать все крупные программы социального и экономического развития, работающие на повышение эффективности экономики России, используя правовые, социальные и экономические институты.

Стратегическое планирование и внедрение стратегических бизнес-процессов

*Кучкаров З. А.,
Локотилев Е. В.*

Система стратегического планирования и управления (ССПУ) обеспечивает выработку, принятие и управление исполнением стратегических решений по развитию организации. ССПУ состоит из двух функциональных блоков (подсистем) — блока (подсистемы) целеполагания и блока (подсистемы) целедостижения. Подсистема целеполагания обеспечивает принятие решений следующих типов:

- решения по выделению приоритетных интересов, требующих механизмов их обеспечения;
- решения по выбору механизмов обеспечения интересов из имеющихся альтернатив;
- решения по выделению приоритетных угроз, требующих парирования;
- решения по выбору механизмов парирования угроз из имеющихся альтернатив;
- решения по выбору стратегии из набора альтернативных последовательностей достижения частных целей развития;
- решения по выбору планов мероприятий из альтернативных декомпозиций частных целей развития.

Подсистема целедостижения обеспечивает выполнение проекта в соответствии с принятым бюджетом и в определенные планом сроки. Таким образом, в этой подсистеме принимаются

Захирджан Анварович Кучкаров — доктор экономических наук, профессор, президент Ассоциации консультантов по логистике, управлению и реинжинирингу (г. Москва)

Евгений Владимирович Локотилев — директор департамента внедрения систем стратегического планирования и управления аналитического центра «Концепт»

решения по управлению проектами достижения частных целей развития.

Рассмотрение принципов проектного управления выходит за рамки стратегического планирования, поэтому далее мы не будем рассматривать подсистему целедостижения. Однако обратим внимание на следующий важный момент. Многие организации применяют проектное управление как эффективный инструмент менеджмента¹. При этом часто возникает вопрос — а откуда, собственно, берутся новые проекты? Предлагаемый нами подход к построению ССПУ снимает этот вопрос. Проекты возникают как результат функционирования подсистемы целеполагания ССПУ. Именно в этой подсистеме как ответ на изменившиеся обстоятельства, новые угрозы и изменение интересов субъектов организации возникают новые частные цели развития, которые и являются целями новых проектов. Возможно и обратное — результатом устранения угроз и изменения интересов может стать потеря актуальности выполняющегося проекта, который, как следствие, должен быть немедленно прекращен во избежание ненужной траты ресурсов.

В статье описывается функциональная модель стратегического планирования и управления.

Речь идет о первичных функциях стратегического планирования и управления. Вторичные функции, касающиеся промежуточных согласований и

утверждения решений, ведения отчетности, осуществления документооборота и другие, не включены в модель, так как их наличие или отсутствие определяется структурой и спецификой деятельности конкретных организаций, в которых предполагается внедрение системы СПУ. Целостность модели, полнота функционального описания обеспечивалась используемым для разработки модели подходом². Методический прием, который использовался при построении функциональной структуры, — это декомпозиция функций на подфункции, повторяемая многократно, в направлении все большей детализации. При проведении декомпозиции авторы руководствовались следующими требованиями:

- Первое — это требование полноты. Функции должны быть сопоставлены набор функций, который как целое эквивалентен исходной функции. Нужно представить себе результат выполнения каждой из функций, вошедших в декомпозицию, и убедиться, что сумма этих результатов дает результат выполнения декомпозируемой функции. Это наиболее очевидное требование, вытекающее просто из определения отношения декомпозиции.
- Второе — функции, вошедшие в декомпозицию, должны иметь примерно равный уровень общности и сложности.

¹ Имеются в виду не проектно-ориентированные организации (скажем, строительные или научные, в которых проекты возникают в результате заказа работ), а организации, применяющие проектный подход для управления изменениями и развитием своей организации.

² См.: Кучкаров З. А. Роль и место стратегического планирования в управлении // Управленческое консультирование. 2005. № 4. С. 130–163.

- Третье — требование независимости альтернативных декомпозиций. Функцию можно декомпозировать по-разному. То есть ей может быть сопоставлено несколько наборов подфункций. Каждый набор является вариантом декомпозиции. В основе этой декомпозиции всегда лежит некоторое основание (признак, принцип) разбиения, и для разных наборов эти принципы разные. Нужно следить, чтобы в результате декомпозиции не вошли подфункции, которые разбивают декомпозируемую функцию по разным принципам, то есть из разных альтернативных декомпозиций.
 - Четвертое — при декомпозиции функции следует добиваться разбиения на три — восемь функций. Это требование вытекает из эмпирически выявленных возможностей человека по анализу целого и соотношения с целым его частей. Это требование не вытекает из модели, а является результатом опыта ее применения.
- При декомпозиции функций применялось специальное автоматизированное средство, поддерживающее функциональное проектирование, — BPWin.

Система стратегического планирования и управления

Структура системы стратегического планирования и управления

В ССПУ задействовано руководство — на нем лежит принятие стратегических решений, служба ССПУ, представляющая собой аппарат, координирующий деятельность всех руководителей в рамках ССПУ и обеспечивающий выработку стратегических решений, органы коллективного принятия решений, а также исполнители — конкретные работники организации.

Проект ССПУ достаточно сложен — по отдельным ветвям имеется до 10 уровней декомпозиции функций, а общее число диаграмм функций превышает 100. Поэтому нет возможности включить в настоящую статью макси-

мально детальное функциональное описание системы стратегического планирования и управления. Это оправданно, так как не может быть универсального проекта такой системы — в каждом конкретном случае учитывается специфика организации, где внедряется стратегическое планирование.

На рис. 1 показан верхний уровень функционального описания системы стратегического планирования и управления. Каждая из функций декомпозируется на подфункции. В данной статье авторы ограничились вторым уровнем декомпозиции.

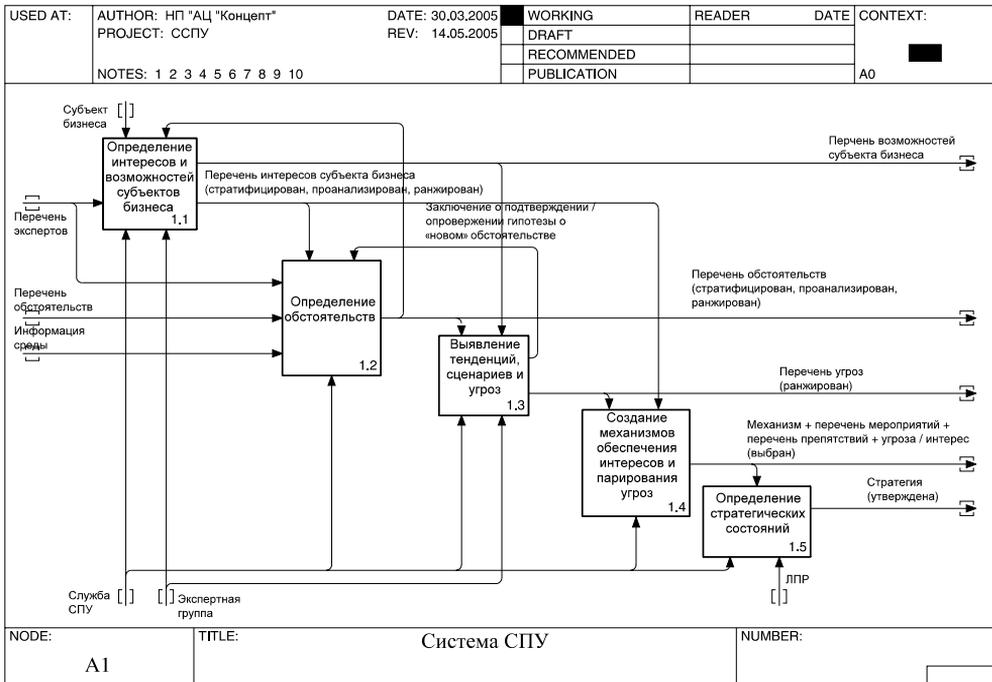


Рис. 1. Функциональная структура системы стратегического планирования

Декомпозиция каждой из функций подробно представлена и описана ниже, здесь мы вкратце опишем работу всей системы СПУ. Субъект организации должен зафиксировать свои интересы и возможности. Далее он отслеживает обстоятельства, выявляет тенденции и строит сценарии развития событий. Среди будущих прогнозных событий он должен выявлять те, которые для субъекта являются угрозами. Угрозы, в случае их реализации, могут лишить субъекта части возможностей и, тем самым, привести его в новое состояние, в котором разрушены некоторые механизмы обеспечения интересов, и интересы не удовлетворяют

ся. Для того чтобы обеспечить реализацию своих интересов и парировать угрозы, субъект создает механизмы обеспечения интересов и механизмы парирования угроз.

Выбор механизма стратегии означает, что, исходя из интересов и угроз, стратег выбирает вариант, **как** он будет действовать, посредством **каких** ресурсов и иных возможностей он обеспечит достижение своего интереса или парирует угрозу.

Почти всегда механизмов обеспечения интересов и механизмов парирования угроз нет в наличии, необходимо их создать. Для этого используются имеющиеся возможности. Однако

таких возможностей может быть недостаточно — мы сталкиваемся с препятствием, то есть отсутствием некоторых возможностей.

Каждое препятствие, таким образом, порождает частную цель развития, заключающуюся в создании возможностей, позволяющих преодолеть это препятствие.

Если выбрана некоторая стратегия, то необходимо перейти к действиям по ее реализации. Для этого необходимо определить конкретные шаги по достижению цели, увязать эти шаги по срокам и ресурсам, в том числе управленческим (то есть назначить лиц, ответственных за каждый шаг). Таким образом, возникает проект — целенаправленная деятельность по реализации плана мероприятий

при установленных ресурсах, сроках и исполнителях.

На рис. 2 показана декомпозиция функции «Определение интересов и возможностей субъектов бизнеса/организации» из диаграммы рис. 1.

Выявление и фиксирование интересов как статированная функция ССПУ — это отдельная немаловажная часть системы, которой зачастую пренебрегают. Перечень интересов должен постоянно отслеживаться и обновляться. Экспертиза интересов предназначена для проверки различных интересов на непротиворечивость друг другу, выявление обусловленностей между интересами, определение ранга интересов.

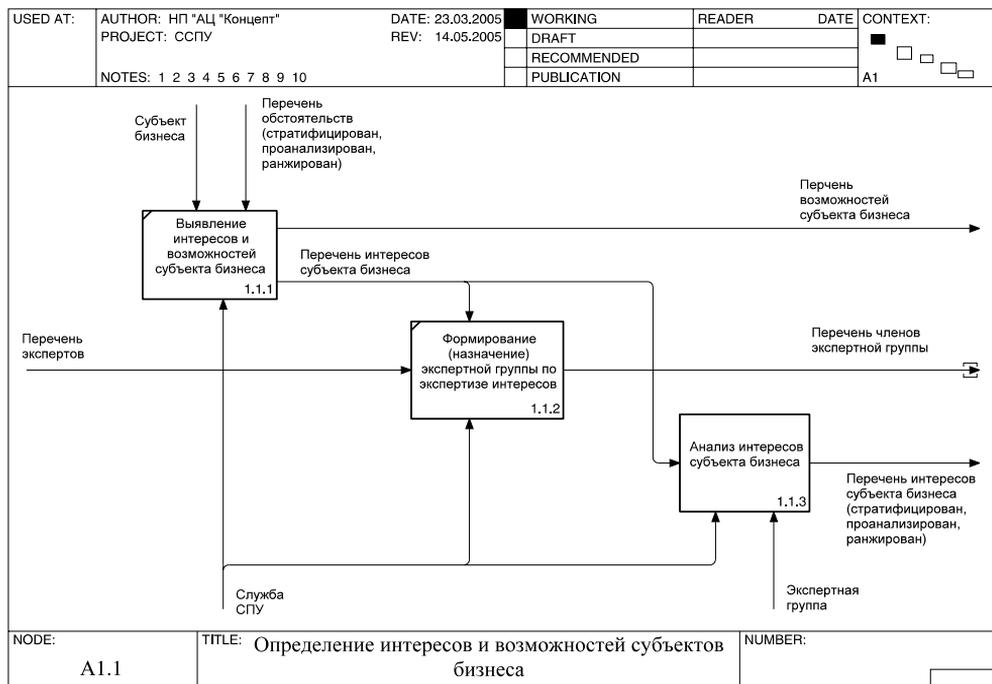


Рис. 2. Функциональная структура Блока определения интересов и возможностей субъектов бизнеса

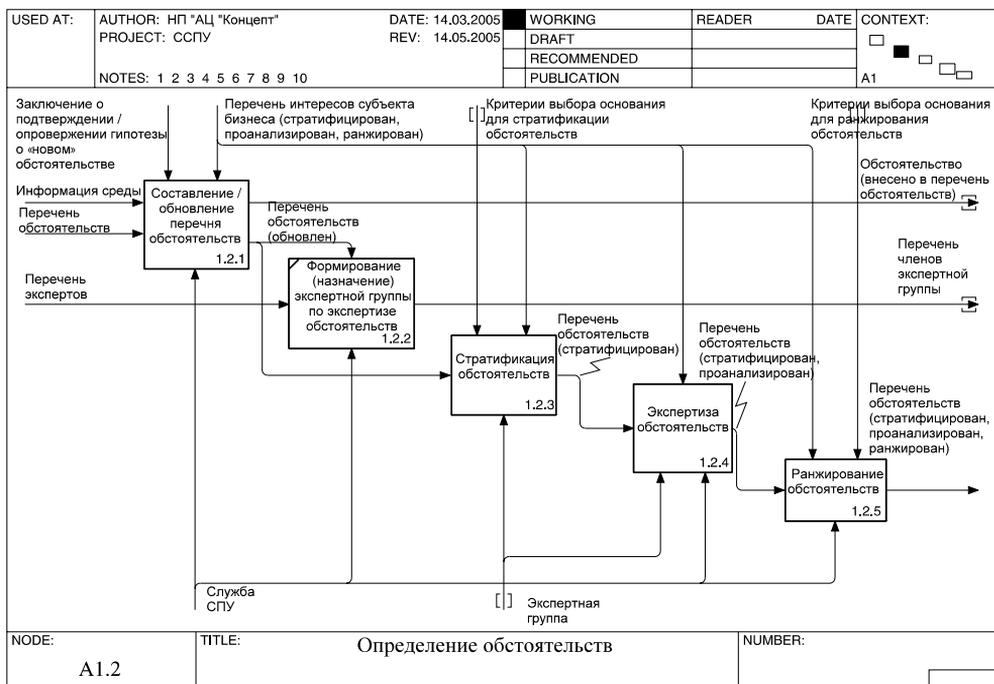


Рис. 3. Функциональная структура Блока определения обстоятельств

На рис. 3 показана декомпозиция функции «Определение обстоятельств» из диаграммы рис. 1.

Обстоятельства выявляются из разнообразных источников информации — пресс-релизов, статей в периодических и специальных изданиях, новостных лент информационных агентств, патентов и т. п. На диаграмме эти источники показаны как вход «Информация среды». Другим важным источником обстоятельств является внутренний процесс исполнения стратегических и оперативных решений. На различных совещаниях обсуждаются стратегические и текущие вопросы, и результаты обсуждения фиксируются в протоколах, которые и

являются входом в рассматриваемый процесс.

Входной поток информации содержит массу фактов, касающихся организации и ее внешней среды. Среди этих фактов необходимо выбрать те, которые оказывают на организацию существенное влияние (это и есть обстоятельства). Такой отбор осуществляется на основании критериев отбора обстоятельств, формируемых исходя из текущих интересов субъектов организации. Отобранные обстоятельства должны пройти процедуру стратификации, это облегчит дальнейшую работу с ними. Стратификация представляет собой классификацию обсто-

ятельств, в которой не производится какого-либо упорядочивания объектов классификации. Стратификация применяется для облегчения работы с информацией — поиска, соотнесения и пр.

Далее обстоятельства проходят экспертизу и ранжируются по важности по выбранным основаниям для ранжирования. Каждому обстоятельству может быть присвоен ранг важности по степени его влияния на организацию. Оценка степени влияния дается экспертами. Это необходимо для ограничения всего массива обстоятельств, работа ведется с наиболее важными обстоятельствами, которым присвоен высокий ранг.

На рис. 4 показана декомпозиция функции «Выявление тенденций, сценариев и угроз» из диаграммы рис. 1.

Под тенденцией понимается последовательность обстоятельств, связанных причинно-следственным отношением (то есть прошлых, ставших известными событий). Построенные тенденции оцениваются экспертами по их важности и реалистичности. На основании тенденций строятся прогнозные сценарии — последовательности прогнозируемых событий, связанных причинно-следственными отношениями. Так как события расположены в будущем, их наступление возможно с некоторой долей вероятности. Часть потенциальных событий может представлять собой **угрозы** субъекту (или оцениваться им как угрозы). Угрозы так же ранжируются по размерам потенциального ущерба и вероятности их реализации.

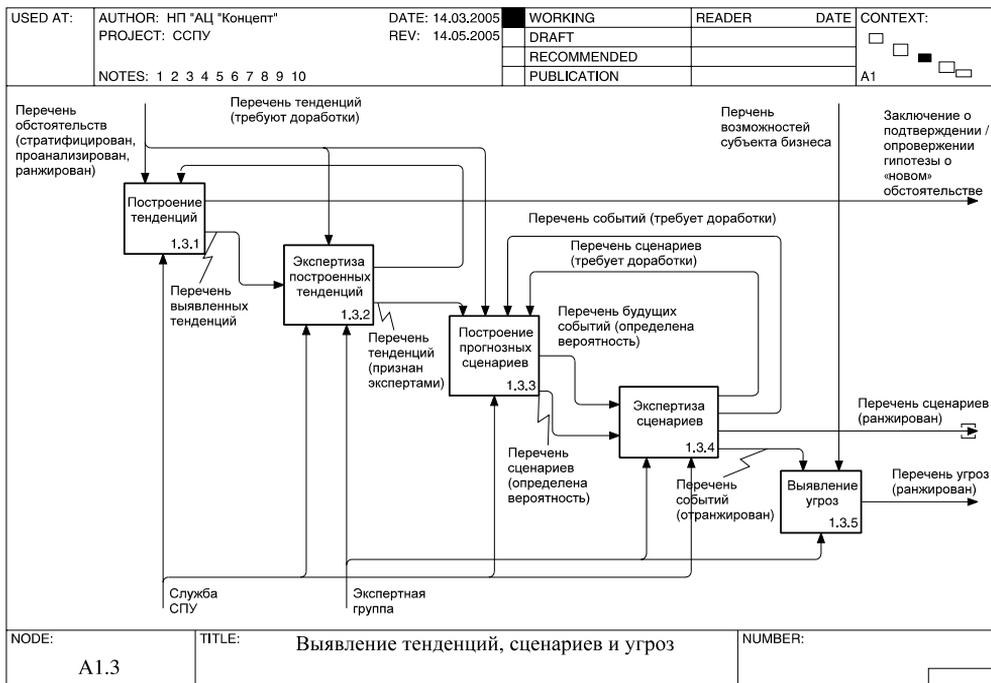


Рис. 4. Функциональная структура Блока выявления тенденций, сценариев и угроз

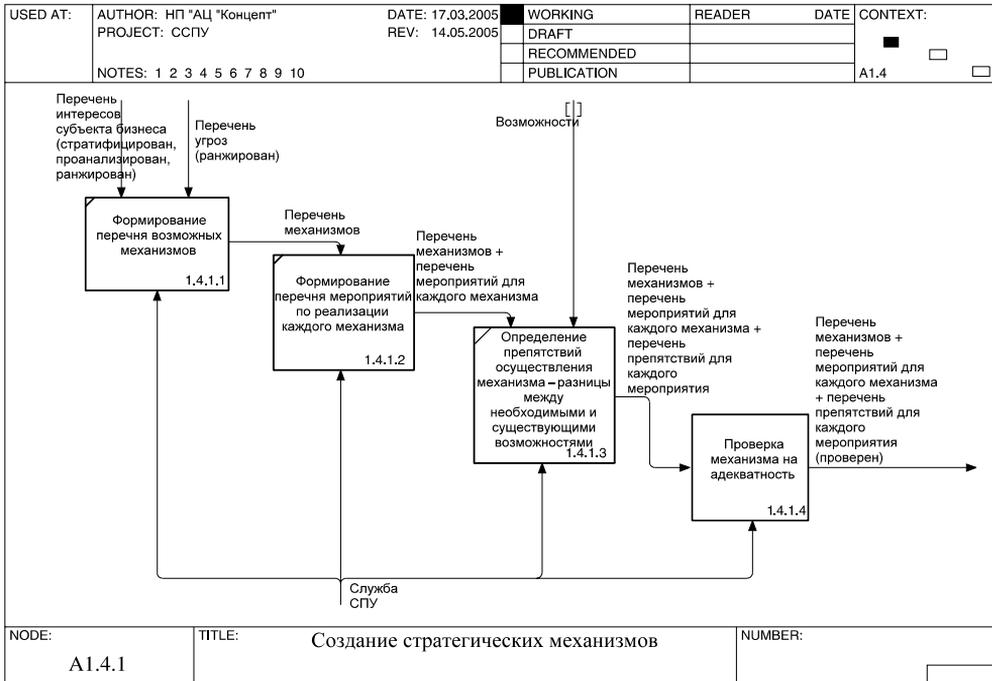


Рис. 5. Функциональная структура Блока создания стратегических механизмов

На рис. 5 показана декомпозиция функции «Создание стратегических механизмов» из диаграммы рис. 1.

Для каждого интереса и угрозы разрабатывается стратегический механизм. Зачастую бывает так, что одним механизмом парируется несколько угроз или достигается несколько интересов. Каждому механизму сопоставляется перечень мероприятий по его реализации. Далее, анализируя мероприятия по реализации механизма и возможности субъекта, можно определить препятствия для создания механизма; по сути, это — отсутствующие возможности. Чтобы реализовать стратегический механизм, субъект либо

должен приобрести эти возможности, либо объединить свои возможности с возможностями других субъектов. Проверка стратегического механизма на адекватность подразумевает под собой два действия — анализ возможности, достижимости, измеримости результата действия механизма и сравнение жизненного цикла механизма с жизненным циклом угрозы, которую он парирует, или интереса, который он осуществляет.

На рис. 6 показана декомпозиция функции «Определение стратегических состояний» из диаграммы рис. 1.

Снятие препятствий для реализации стратегических механизмов и

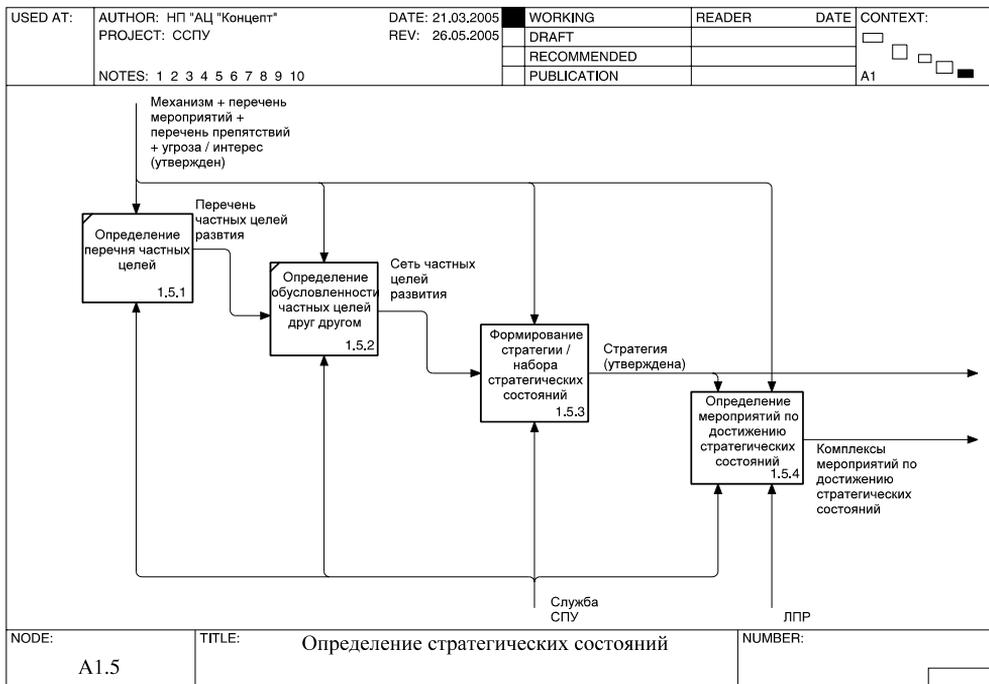


Рис. 6. Функциональная структура Блока разработки стратегии

является частными целями развития организации.

Выписав частные цели, можно обнаружить, что некоторые из них взаимообусловлены. Достижение одной цели может открыть возможность достижения другой. И наоборот, достижение одной цели невозможно, пока не достигнута другая. Таким образом, мы приходим к сети частных целей, описывающей их причинно-следственные связи.

Определим стратегическое состояние как такое состояние организации, в котором достигнута некоторая целостная совокупность частных целей. Поскольку частные цели взаимообусловлены и образуют сеть, мы не можем

произвольно определять стратегические состояния. В одно стратегическое состояние не могут быть включены частные цели, между которыми в сети находится третья цель, не включенная в это состояние. Последовательность стратегических состояний, в которой каждое следующее состояние включает достижение частных целей, непосредственно следующих в сети за целями, достигнутыми в предыдущих состояниях, образуют стратегию.

В заключение, для каждого стратегического состояния разрабатывается комплекс мероприятий по переводу организации в данное состояние.

Методика внедрения ССПУ

Методика внедрения системы стратегического планирования и управления спроектирована, как ответ на вопросы: что внедрять, как внедрять, куда внедрять и кто должен внедрять.

При внедрении должны учитываться человеческий фактор, фактор сложности внедряемой системы и множество других факторов.

Поскольку внедряется сложная система управления, которая потом должна работать без сбоев и которая даст дополнительную власть исполнителю («владельцу») ее функций, то это задает определенные рамки на внедрение:

- чтобы избежать негативного влияния будущего владельца функций ССПУ, **управление внедрением должно осуществляться внешними по отношению к организации ресурсами**;

- поскольку должны быть подготовлены внутренние ресурсы организации для выполнения функций ССПУ, то **внедрение должно осуществляться смешанной командой внешних и внутренних ресурсов**. Далее будем различать роли Консультанта по внедрению и Заказчика внедрения;
- **заказчиком внедрения может быть только первое лицо организации**;
- запуск такой сложной системы — **разработка первичной стратегии должна проводиться в «совместном» режиме**, специалистами Консультанта и Заказчика. Эта мера необходима для снижения рисков внедрения, о которых ниже пойдет речь.

Этапы внедрения

Этапы внедрения проекта можно разбить на несколько групп. Первая группа включает в себя организационные мероприятия по формированию команды проекта и запуску внедрения, вторая — определяет параметры и настройки внедряемой системы через первичный сбор обстоятельств и выявление интересов, третья группа — этапы собственно разработки подстроек системы СПУ под конкретную организацию, и четвертая — первичное применение системы СПУ для проверки настроек системы.

- Создание проектной команды из представителей консультанта и заказчика. Представители заказчика подбираются с тем расчетом, что именно они будут в дальнейшем обеспечивать функционирование системы СПУ;
- сбор обстоятельств;
- выявление интересов субъектов организации, очевидных угроз организации, требований к стратегии;
- информирование Генерального директора и органов коллективно-

го принятия решений о текущих обстоятельствах;

- экспертиза важности обстоятельств;
- разработка проекта системы СПУ;
- разработка функциональной структуры Службы стратегического планирования и управления;
- разработка организационной структуры Службы стратегического планирования и управления;
- разработка документооборота системы СПУ (документооборот систе-

мы планирования и документооборот системы исполнения решений);

- разработка организационно-функциональной структуры Службы стратегического планирования и управления;
- разработка первичной стратегии;
- разработка процедур поддержания системы СПУ.

Трудности и риски внедрения

Проект по внедрению СПУ может осуществляться только при прямой заинтересованности первого лица и курировании им проекта. В противном случае проект будет провален с вероятностью, близкой к 100%. Функции стратегического планирования и управления дают ее владельцу значительную власть. С ходом внедрения проекта другие субъекты организации начинают осознавать возникающую для них опасность и зачастую организовывать противодействие проекту.

Внедряемая система имеет высокий уровень сложности. Риск человеческого фактора — недостаточной квалификации — может быть частично снят за счет создания первичной стратегии совместно ресурсами заказчика и ресурсами консультанта.

При внедрении *функции сбора и анализа обстоятельств* ключевой риск обусловлен содержательной сложностью понятия «Обстоятельство». Объем этого понятия очень широк, поэтому интерпретация его, то есть задача выде-

ления важных фактов, влияющих на организацию, из огромного потока данных представляет собой сложность. Риск связан с неосвоением этой функции вследствие такой сложности и отторжением персоналом вводимой функции.

Возможен такой исход — собранные обстоятельства не подчеркивают значимых тенденций, поэтому выполнение Службой СПУ функции их сбора и анализа не признается руководством как важная и значимая функция. Это снижает оценку роли Службы, на нее прекращают обращать внимание, руководство и персонал Службы «остывает» и вырабатывает мнение о неприменимости модели к реалиям жизни организации. Этот исход является следствием именно сложности освоения функции. Парировать такой исход можно исключительно демонстрацией эффективного применения модели, то есть подготовкой содержательных и полезных аналитических материалов.

Основным риском *при внедрении функции экспертизы обстоятельств*

является игнорирование экспертами требований на экспертизу обстоятельств. Это может усугубиться некачественными исходными данными для экспертизы (см. предыдущий раздел).

Возможным способом снижения этого риска является неформальная договоренность с несколькими заинтересованными специалистами в проведении ими экспертиз. Естественно, что эти специалисты должны войти в перечень экспертов, утвержденный Генеральным директором. Необходимо, чтобы руководитель публично позитивно оценивал усилия этих экспертов по подготовке материала и подчеркивал важность получаемого материала. Наличие энтузиастов, с одной стороны, и поддержка и заинтересованность руководства с другой стороны — ключевые факторы успеха при внедрении указанной функции.

Ключевой риск *при внедрении процедуры информирования руководства о текущих обстоятельствах* — в игнорировании лицами, принимающими решения, получаемой информации. Со временем может возникнуть отторже-

ние самой процедуры, которая будет признана «лишней».

Данный риск может быть снят при условии, что материалы непосредственно задевают интересы лиц, принимающих решения, так что игнорирование обстоятельств становится недопустимым. Следовательно, данный риск снимается тщательным отбором и представлением обстоятельств.

Основной риск *при внедрении функции контроля исполнения решений* данной инновации заключается в формальном отношении к процедуре и автоматическом снятии с контроля решения при получении «отписки» исполнителя.

На начальном этапе этому не следует предавать значения, сосредоточившись на формальном соблюдении регламента. Отступления от регламента должны выявляться и неукоснительно наказываться. При этом должна собираться статистика прохождения решений через органы принятия решений и исполнителей. Наличие такой статистики и ее обработка позволит анализировать содержательный ход проектов и исполнения решений.

Управление, имидж и развитие конкурентоспособности региона

Яновский В. В.

Возможно, уже в январе 2007 г. Россия станет членом ВТО, и ей придется выполнять принятые обязательства. В новых условиях всем российским предприятиям придется озаботиться своей конкурентоспособностью. Однако по данным Торгово-промышленной палаты (ТПП) РФ готовыми к конкуренции на отечественных рынках считают себя лишь 25% российских предприятий, на рынках СНГ — до 18%, в дальнем зарубежье — 9%, а к членству в ВТО готовы только 10% российских предприятий. При этом доход, который дальневосточная таможня получает от ввоза подержанных иномарок, превышает весь доход государства от АвтоВАЗа... Для обеспечения национальной конкурентоспособности важно иметь не только передовые технологии и использующие их производства — должны быть регионы, способные освоить эти технологии. Вопросы конкурентоспособности региона связаны также с тем, что его устойчивое развитие должно основываться на эффективных инвестициях¹ и оптимальных и современных методах управления. Именно к таким методам все чаще сегодня относят методы регионального маркетингового стратегического управления и позиционирования.

Валерий Витальевич Яновский — кандидат математических наук, заместитель декана факультета государственного и муниципального управления СЗАГС, член федерального регистра экспертов в научно-технической сфере, член Совета УМО вузов России по образованию в области менеджмента

¹ Говоря об эффективности инвестиций, мы понимаем под этим прежде всего повышение конкурентоспособности, т. е. эффективные инвестиции обеспечивают рост конкурентоспособности — компании или территории.

Слагаемые конкурентного поведения региона — смещение акцента

Экономическое поведение любого федерального округа (макрорегиона), входящих в него субъектов Российской Федерации, а также хозяйствующих субъектов всех форм собственности сегодня должно быть направлено на повышение региональной конкурентоспособности путем сохранения и использования имеющихся, а также формирования и реализации новых конкурентных преимуществ.

По оценке заведующего лабораторией «Региональная информатика и диагностика» Института системного анализа РАН В. Н. Лексина, экономический рост сосредоточен всего в 140 точках из 1027 городов и поселков городского типа, а также примерно 152 тыс. сельских населенных пунктов. Следовательно, более 50% населения страны живет вне зоны экономического роста². Причина — в сохранении устаревшей региональной системы расселения и размещения производительных сил. Особенно ярко это проявляется на северных и восточных рубежах России.

Конкурентоспособность в широком понимании — умение или возможность опережать конкурентов в достижении поставленных целей. Конкурентоспособность региона как категория была введена в научный оборот сравнительно

недавно³. Среди определений конкурентоспособности региона перспективной представляется позиция А. З. Селезнева: конкурентоспособность региона — это обусловленное экономическими, социальными, политическими и другими факторами положение региона и его отдельных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках, отражаемое через показатели (индикаторы), адекватно характеризующие такое состояние и его динамику⁴.

В XX веке было принято полагать, что конкурентоспособность территории обусловлена в первую очередь ее географическим положением и наличием ресурсов. Прочие же региональные преимущества в той или иной мере являются производными от конкурентоспособности государственного (в том числе муниципального) управления, а также от конкурентоспособности бизнеса (в том числе конкурентоспособности работающих в регионе предприятий и выпускаемой ими продукции).

Факт наличия на определенной территории тех или иных преимуществ в экономическом взаимодействии с иными регионами в настоящее время является общепризнанным и не нуждается в дополнительных доказательствах. Одна-

² Буйлов Г. И. Приволжский форум как отправная точка развития // Федеральний вестник Поволжья — Удмуртии. 2004. № 2 (006). Август. С. 4.

³ Портер М. Конкуренция. Пер. с англ. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2002; Унтура Г. А. Регион как эпицентр зарождения конкурентоспособности // Регион: экономика и социология. 2002. № 1; Шеховцева Л. С. Конкурентоспособность региона: факторы и метод создания // Маркетинг в России и за рубежом. 2001. № 4.

⁴ Селезнев А. З. Конкурентные позиции и инфраструктура рынка России. — М.: Юрист, 1999. С. 30.

ко остается нерешенным вопрос о предметном содержании конкурентных преимуществ региона внутри страны, которые нельзя сводить только к выгодному расположению и наличию полезных ископаемых. Исследуя конкурентные преимущества стран, М. Портер формулирует вывод: «Конкурентоспособность конкретной нации зависит от способности ее промышленности вводить новшества и модернизироваться»⁵. Таким образом, конкурентные ресурсы — это совокупность материальных и нематериальных элементов региона, которые обладают рыночной ценностью или способны повысить спрос на другие элементы региона и могут использоваться для создания конкурентного преимущества региона и достижения конкурентного успеха. Все, что способствует привлечению внимания целевых потребителей к региону, может использоваться как конкурентный ресурс.

Обеспечение роста страновой конкурентоспособности России возможно:

1. за счет повышения эффективности работы органов государственного управления в регионах и макрорегионах (федеральных округах);
2. за счет повышения конкурентоспособности бизнеса;
3. за счет повышения конкурентоспособности «человеческого капитала».

Надо отметить принципиальность следующего положения — в современной глобализирующейся экономике конкурентная борьба смещается в сторону создания и освоения знаний, что

во многом определяет возрастание роли государства. При этом на сегодняшнем этапе в России усиливается межрегиональная конкуренция. Поэтому большое значение приобретает разработка стратегических программ устойчивого развития крупных территорий (федеральных округов и субъектов Федерации, в них входящих). Представляется возможным оценивать конкурентоспособность регионов (в том числе макрорегионов — федеральных округов) по нескольким значимым параметрам их экономического состояния:

- а) затраты на рабочую силу и их структура;
- б) интенсивность обновления основных фондов;
- в) конъюнктура инвестиционного рынка;
- г) объем прямых иностранных инвестиций;
- д) инновационная мобильность.

Однако конкурентная борьба в рыночной экономике не является единственным методом разрешения конфликтов. Существуют несколько способов разрешения конфликтов между соперничающими фирмами. Один из таких способов, завоевывающий все большее признание в современной глобализирующейся экономике, — сотрудничество между хозяйствующими субъектами, формирование различных типов интеграционных соглашений⁶. Сохраняющаяся неконкурентоспособность значительной части российских предприятий имеет своей причиной и такую, как неспособность их к деловому сотрудничеству, отсутствие эффективно функцио-

⁵ Портер М. Указ. соч. С. 162.

⁶ См. об этом: Шонесси. Дж. Конкурентный маркетинг: стратегический подход. — СПб.: Питер, 2001.

нирующих производственно-экономических связей, как в отраслевом, так и в территориальном форматах.

Среди основных причин, обуславливающих установление определенных форм сотрудничества между конкурентами, выделяют:

- а) конкурентам стратегически важно осуществлять скоординированные действия;
- б) у конкурентов имеются общие коммерческие интересы на конкретном рынке товаров (услуг);
- в) цена победы становится неразумной в коммерческом и социальном аспектах.

Следует подчеркнуть, что конкурентное сосуществование при этом происходит в соответствии с определенными нормами или правилами. Несоблюдение же этих правил подразумевает острую реакцию окружающей среды на такое нарушение. Стратегия вознаграждения за сотрудничество и наказания за нарушения принятых правил носит название стратегии «око за око».

Интеграционная стратегия хозяйствующего субъекта, помимо установления тех или иных видов связей с интересующими его предприятиями, должна, как это ни парадоксально, включать меры по разрыву нежелательных связей. Иными словами, частью интеграционной стратегии, направленной на сближение предприятий, должна стать также и дезинтеграционная стратегия, направленная на возведение границ между предприятиями. Организации объединяют свои силы для того, чтобы противостоять конкурентам извне. Именно конкуренция приводит также к поглощению одной фирмы другой. Общеизвестно, что конкуренция при определенных услови-

ях порождает свою противоположность — монополизм. В последние десятилетия конкуренция товаров и услуг, по существу, выражается в способности объединять усилия, не нарушая автономий. Конкуренция и сотрудничество не являются взаимоисключающими понятиями, поскольку существует также и частичное сотрудничество. Оно оказывается возможным в ситуациях, когда фирмы объединяют свои усилия для достижения общих выгод, но при этом каждая получает прибыли в соответствии со своей рыночной долей.

Анализ мирового опыта формирования интеграционных производственных образований позволяет сделать вывод, что существуют различные типы интеграционных производственных процессов, имеющие как исторические, так и страновые особенности. В российской практике формирование интегрированных образований, к сожалению, не базируется на исследованиях синергетического эффекта и оценке позитивных последствий конкурентного сосуществования.

Отношения чистой конкуренции при интеграции заменяются одним из вариантов сотрудничества. Спектр же возможностей такого сотрудничества очень широк — от слабого взаимодействия до прямого управления, когда рыночные отношения заменяются внутрифирменными поставками. Достаточно показательно то, что по имеющимся оценкам экспертов в настоящее время движение более половины мирового валового продукта по цепочке добавленной стоимости и его реализация происходят в структуре не рыночных, а интеграционных связей. Конечно, для современного бизнеса

характерны как интеграционные, так и дезинтеграционные процессы, однако интеграционные заметно преобладают.

К началу XXI века стало очевидно, что развитый бизнес заканчивает пожирать плоды классических разработок в области менеджмента. Большинство решений, лежащих в поле управленческих технологий, из эксклюзивного знания превратились в стандартный набор инструментов. Бизнес в этом смысле становится однородным. Все труднее в одиночку создать конкурентное преимущество и за счет редкости ресурса или ограниченности информации, которой обладает клиент. Наконец, все изменения в мире бизнеса происходят с невиданной для прошлого быстротой. Это означает, что никакое конкурентное преимущество не сможет продержаться долго, даже в том случае, если его удастся найти. Сегодня принципиальное значение имеют два обстоятельства:

- а) создание конкурентных преимуществ должно быть поставлено на поток (инновации в бизнесе должны следовать одна за другой, и чем быстрее, тем лучше);
- б) конкурентные преимущества надо искать вне контекста, созданного в прошлом (следует навязывать действительности свой контекст).

Такая постановка вопроса предполагает смещение акцента с конкурентной борьбы на конкурентное сосуществование, которое, в свою очередь, невозможно без формирования (орга-

низации) тех или иных интеграционных соглашений между субъектами экономики. В конечном счете, конкурентные преимущества получают те участники рынка, которые скооперируются и займут атакующую позицию в инновационной войне (будут располагать в нужный момент необходимыми технологиями, обладать способностью к защите своих конкурентных позиций, иметь высококвалифицированных специалистов).

Конкурентоспособность экономики страны, в том числе и региональной экономики, во многом сегодня определяется масштабностью и зрелостью конкурентного сосуществования. Одним из принципиально важных для России векторов развития последнего остается взаимодействие крупного и малого бизнеса. Интеграция крупного и малого бизнеса возможна в нескольких формах. Мощным импульсом развития интеграционных процессов в современной экономике, повышения конкурентоспособности хозяйствующих субъектов и регионов выступает особая форма горизонтальной агломерационной кооперации — *модель производственного кластера*. Для расширения практики кластеризации, т. е. создания региональных социально-производственных комплексов, важен тот факт, что они представляют собой реальное воплощение объективной тенденции интеграции⁷. Перспективными представляются также такие формы интеграции «независимых» фирм с крупной корпорацией, как *франчайзинг* и *аутсорсинг*⁸.

⁷ См. об этом: Афанасьев М., Мясникова Л. Мировая конкуренция и кластеризация экономики // Вопросы экономики. 2005. № 4.

⁸ См.: Хейвуд Дж. Бр. Аутсорсинг: в поисках конкурентных преимуществ. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2002.

Возможна также интеграция малых и средних организаций с крупными корпорациями и финансовыми институтами через *венчурные фонды*. Потенциал венчурных фирм реализуется наилучшим образом в наукоемких, высокотехнологичных отраслях, где он взаимодействует с производственными и финансовыми возможностями крупных компаний. Наиболее благоприятными для деятельности венчурных фирм являются те отрасли, где жизненный цикл продукта невелик (например, в микроэлектронной промышленности этот показатель в среднем 4–5 лет). Быстрая смена номенклатуры продукции позволяет небольшим фирмам переходить от одной инновации к другой. Кроме самостоятельных венчурных фирм в крупных компаниях организуются временные венчурные группы (внутренний венчур) для решения какой-либо исследовательской, производственной или маркетинговой задачи.

Широкое распространение в развитых экономиках венчурного инвестирования обусловлено характером научно-технического прогресса на современном этапе, усложнением структуры экономики, усилением ее динамизма и поддержкой государства. Сфера высоких технологий, независимо от того, кто ее финансирует — государство, корпорации или банки, всегда будет в русле национальных интересов. Поэтому государству необходимы усилия, чтобы инвестиции в эту сферу шли.

Схематически инструмент может выглядеть следующим образом: венчурный фонд образуется под управлением инновационной компании. Инновационная компания специализируется на поиске, отборе, анализе, экспертизе и управлении инновационными проекта-

ми. Отношения с реципиентами капитала строятся на специальной договорной базе. Венчурный капитал несет в себе не только собственно деньги, но также попутную помощь со стороны управляющих инновационных компаний в виде маркетинга, аутсорсинга (бухгалтера, юристы), информации, иных аналогичных услуг и консультаций.

В России Министерство науки и образования выдвинуло инициативу создания некоммерческой организации «Венчурный инновационный фонд» (ВИФ). Это то, что в мировой практике называется фонд фондов. Основной целью деятельности фонда является формирование инфраструктуры для привлечения в научно-технический сектор экономики России коммерческого финансирования. Основные задачи ВИФ:

- осуществление комплекса мер по развитию системы прямого инвестирования в акционерный капитал (венчурного инвестирования) в России, включая участие в создании венчурных инвестиционных институтов с российским и зарубежным капиталом, вкладывающих средства в инновационный бизнес;
- осуществление приоритетной поддержки российских инновационных предприятий, создающих продукты и технологии, относящиеся к перечню критических технологий федерального уровня, путем участия в финансировании этих проектов на их начальной стадии.

Министерством экономического развития и торговли РФ уже в 2006 г. будет осуществлено формирование

6 региональных венчурных фондов за счет средств федерального и регионального бюджетов (по 25%) с обязательным участием частных инвесторов (50%) и ориентированных на поддержку малых инновационных предприятий. Общий объем инвестиций в эти фонды составит около 2 млрд рублей, в том числе 560 млн рублей — средства федерального бюджета, 560 млн рублей — региональных бюджетов и 1 млрд рублей — инвестиции частных компаний. Если создаваемый фонд станет ядром такой системы, то решение МЭРТ станет вполне эффективным.

Венчурное финансирование связано с новой культурой. Поэтому сегодня пристальное внимание следует уделять вопросам, связанным с обучением,

воспитанием, тренингом менеджеров управляющих компаний. Правительства различных стран поддерживают инновационную деятельность на законодательном уровне. Финансовые аспекты различных механизмов финансирования и финансового стимулирования венчурного предпринимательства и поощрения закрепляются законами, прежде всего законом о государственном бюджете. Преимущественно поощряются вложения в малые венчурные предприятия с высокими темпами роста. Правительство воздействует на венчурное предпринимательство, используя различные способы финансирования венчурных предприятий применительно к разным этапам их развития и в разных формах организации⁹.

Основные пути обеспечения развития региона

Выделим пять основных подходов к устойчивому развитию регионов и макрорегионов (федеральных округов): развитие человеческого потенциала регионов, дизайн, планирование, экономическое развитие и стратегическое позиционирование (планирование). Рассмотрим кратко эти подходы.

Идея развития человеческого потенциала заключается в создании качественной среды обитания для людей, живущих и работающих в регионе. Однако этого недостаточно для эффективного управления развитием ре-

гиона. Развитие человеческого потенциала региона, а тем более федеральных округов не может быть единственным параметром для улучшения привлекательности и жизнеспособности федеральных округов. Во-первых, макрорегион может не обладать достаточными ресурсами для инвестиций. Во-вторых, возникает соперничество между регионами. И, в-третьих, этот подход не учитывает в полной мере внешних изменений, то есть оторван от состояния внешней, по отношению к региону, среды.

⁹ См.: Фурсенко А. А. Выйти на экспоненту // Инновации. 2003. № 5; Бочкарев А. Опыт венчурного финансирования в Великобритании // Инвестиции в России. 1999. № 3. С. 20–27.

Сторонники второго подхода считают, что в федеральных округах (регионах) должно быть удобно жить, и уделяют большое внимание архитектуре, чистоте, экологичности и т. п. Эстетика и улучшение качества жизни рассматривается как фактор позитивного развития региона в целом. Однако методы данного подхода также ограничены и при определенных условиях не смогут сделать регион более привлекательным и удобным, например, при нехватке средств на реализацию планов по строительству доступного жилья.

Третий подход — планирование, считается неэффективным, поскольку структуры администраций федеральных округов в основном занимаются рассмотрением и оценкой различных проектов, что по большей части отвечает задачам обеспечения *функционирования* макрорегиона, но не его развития.

Сторонники того, что развитие регионов связано только с экономическим развитием, рассматривают экономический рост как залог успешного развития. В то же время развитие федеральных округов предполагает не только конкретные результаты в уже имеющихся отраслях, но и новые направления деятельности, такие как внедрение новых производств, повышение производительности имеющихся, увеличение количества инноваций и т. п., поэтому данный подход также не является идеальным.

Более эффективно рассматривать устойчивое развитие регионов через призму процесса управления, основанного на стратегическом маркетинговом планировании. Возможны две трактовки маркетинга региона. Узкая трактовка определяет маркетинг региона как элемент местной экономиче-

ской политики, связанный с созданием имиджа и привлечением инвестиций. В широком смысле маркетинг региона — это процесс выявления, создания и реализации предпосылок формирования максимально благоприятной среды производства и жизнедеятельности, осуществляемый на основе общественного консенсуса, методами рыночного регулирования. Таким образом, маркетинг федеральных округов заменяет местную экономическую политику, включая в себя все ее прежние направления и дополняя ее такими элементами и характеристиками как:

- создание и реклама имиджа федеральных округов;
- последовательная ориентация на потребности (интересы тех конкретных групп населения и видов деятельности, которые привлекаются в федеральные округа);
- экологическая и социальная направленность;
- партнерство властей и частного бизнеса.

Концепция подразумевает ориентацию любой деятельности на удовлетворение потребностей потребителей. В связи с этим маркетинг регионов должен быть направлен на удовлетворение различных развивающихся потребностей жителей округов, поэтому маркетинг регионов выдвигает принципиально другие, нежели при ранее существовавших подходах, цели социально-экономического развития территориальных образований. Основными задачами являются:

- использование существующих преимуществ федеральных округов и разработка новых преимуществ, то есть аналогично тому, как маркетинг продукта доводит

до потребителя уникальные свойства товара, так маркетинг федеральных округов формирует его уникальные свойства, федеративный округ преподносится как товар, имеющий свою стоимость и полезность;

- обеспечение социально-экономического развития территории в направлении избранных приоритетов;
- повышение или сохранение конкурентоспособности предприятий, особенно это относится к предприятиям градообразующего типа;
- привлечение в федеративные округа новых предприятий;
- привлечение в федеративные округа эффективных внешних инвесторов;

- формирование определенного уровня известности федеральных округов;
- увеличение степени удовлетворенности населения проживанием в округе и т. п.

На первое место выдвигается создание благоприятных условий для жизни населения и удовлетворение его потребностей, что можно представить схемой на рис. 1. В методологии исследований социально-экономического развития регионов большее внимание должно уделяться факторам, влияющим на интересы и потребности жителей, а также оценке рациональности развития производственной и непроизводственной сферы федеральных округов.

Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности и улучшение качества жизни населения округа					
Создание условий для воспроизводства населения, сохранения жизни и здоровья жителей	Создание условий для расширения занятости населения и развития производства	Управление окружающей средой, создание условий для роста благосостояния и жизненного уровня населения	Формирование эффективных экономических механизмов социально-экономического развития	Создание условий для роста научно-образовательного потенциала, развития культуры и духовности	Создание условий для нормальной общественной-политической деятельности населения
<ol style="list-style-type: none"> 1. Проведение эффективной демографической политики 2. Управление здоровьем, развитие системы здравоохранения 3. Поддержка развития в округе физической культуры и спорта 4. Обеспечение развития системы гражданской обороны 5. Улучшение экологической обстановки в округе 6. Совершенствование системы погребения умерших 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Развитие и регулирование рынка труда в округе 2. Развитие системы содействия товаропроизводителям работающим на территории округа 3. Проведение эффективной промышленной политики 4. Развитие мультимодального транспортного узла 5. Развитие в городе малого предпринимательства 6. Содействие росту платежеспособности населения 7. Совершенствование системы окружного заказа 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Развитие строительного комплекса и организация строительства в округе 2. Проведение эффективной жилищной политики 3. Развитие инженерной инфраструктуры округа 4. Содействие росту доходов населения 5. Развитие потребительского рынка на территории округа 6. Развитие системы социальной защиты жителей округа 7. Укрепление системы охраны правопорядка на территории округа 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Развитие системы прогнозно-аналитического мониторинга экономического состояния округа 2. Рост эффективности финансовой и налоговой политики 3. Совершенствование имущественных отношений 4. Развитие системы обеспечения города материальными ресурсами 5. Формирование в городе эффективных инвестиционных механизмов 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Развитие на территории ключевых научных направлений 2. Развитие системы непрерывного образования населения 3. Формирование системы действенной молодежной политики 4. Развитие сферы культуры, искусства, самодельности 5. Содействие развитию духовности общества 6. Развитие эффективного взаимодействия со СМИ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Содействие развитию гражданского общества 2. Развитие системы социального партнерства 3. Совершенствование выборов представительной муниципальной власти и мэра города

Процесс продвижения и позиционирования имиджа территории

В целом стратегическое маркетинговое планирование может стать одним из важнейших направлений по модернизации управления в регионах, способствуя выявлению наиболее эффективных «полей управленческих решений» для повышения региональной конкурентоспособности. Сегодня необходимо сосредоточить усилия региональных органов управления на выборе наиболее реальных и приоритетных направлениях маркетинговых исследований, требующих небольших вложений, но дающих значительный эффект и импульс для развития территорий.

Исходя из сказанного, для регионов, где последнее время больше уделялось внимания промышленной сфере, можно рекомендовать направить усилия на непроизводственную сферу. В частности, на наш взгляд, для регионов наиболее важными направлениями являются маркетинг рынка услуг образования, здравоохранения, маркетинг на рынке жилья, кадровый маркетинг. Именно по этим направлениям должна вестись работа, направленная на изучение потребностей населения.

Отметим, что такой региональный ресурс как «образование» необходимо рассматривать в качестве конкурентного преимущества. Современное образование должно быть адекватным уровню развития технологий, стремительно изменяющих нашу жизнь, должно стать непрерывным, открытым и глобально доступным, гибким и качественно инновационным. Поэтому под

термином «образование» следует понимать и непрерывный процесс приобретения знаний, умений, навыков, и непрерывный процесс повышения квалификации. Развитие сферы образования может существенно влиять на социально-экономическое положение округов и благоприятно отразится на его конкурентоспособности.

Маркетинг регионов можно представить как «продажу» территориальных образований (федеральных округов и входящих в них субъектов Федерации) жителям, хозяйствующим субъектам, инвесторам и т. д. При этом необходимой частью экономической политики является продвижение имиджа территории. План продвижения, скажем, федерального округа — система действий, направленных на поддержание долговременных конкурентных преимуществ округа. Такой план является одним из наиболее эффективных методов управления социально-экономическим развитием регионов. Процесс продвижения и позиционирования региона в общем виде может быть представлен схемой, показанной на рис. 1.

Как показывает схема, на первом этапе должны быть определены цели продвижения имиджа территории. Они могут быть примерно следующими:

- формирование благоприятного хозяйственного климата;
- формирование благоприятного инвестиционного климата;
- привлечение в округ новых предприятий;

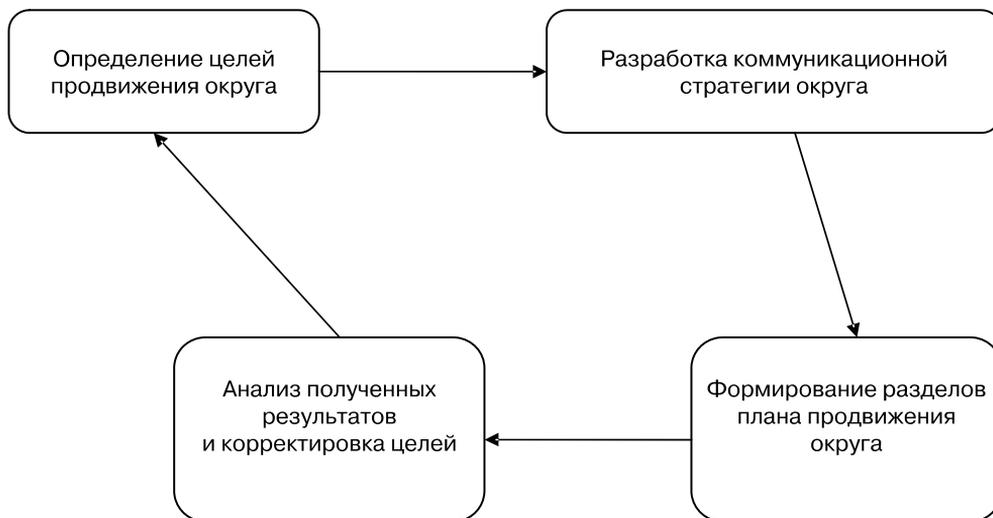


Рис. 1. Схема, иллюстрирующая процесс продвижения и позиционирования региона

- создание новых рабочих мест;
- формирование положительного имиджа округа;
- улучшение экологии территории;
- укрепление экономики в целом и т. п.

Далее разрабатывается коммуникационная стратегия. Для разработки коммуникационной стратегии рекомендуем один из наиболее эффективных видов маркетинговых коммуникаций — public relations — как обязательных. В процессе реализации PR-кампании целесообразно:

- создать структуру, которая будет заниматься связями с общественностью и подготовить для нее кадры;
- организовать связи со стейкхолдерами;
- организовать работу по сбору информации о мнениях и отно-

шениях к окружающим проблемам населения;

- разработать рекламную кампанию территории, суммирующую долговременные и специфические территориальные конкурентные ресурсы;
- организовать работу со средствами массовой информации и не только со СМИ;
- создать электронное представительство Сети;
- организовать сотрудничество с информационными агентствами;
- организовать и поддерживать внешнеэкономические связи федеративного округа и т. п.

Некоторые из этих направлений уже реализуются во многих федеральных округах. Кроме формирования и реализации коммуникационной стратегии

план продвижения округа предполагает и другие направления деятельности, разработка которых представляет собой третий этап продвижения округа — формирование конкретных разделов плана продвижения. Этот этап предполагает раскрытие конкретных направлений деятельности по продвижению имиджа территории. Для каждого территориального образования такие направления — свои, учитывающие особенности и уровень его развития.

Благоприятный имидж во многом способствует социально-экономическому развитию округа и работа по его формированию должна стать частью работы по формированию стратегии развития округа. Суть данной работы заключается в формировании и распространении благоприятного образа федеративного округа и в поддержании положительного отношения к федеративному округу со стороны инвесторов (как российских, так и зарубежных), населения других округов, государ-

ственных структур, а также со стороны зарубежных стран.

Метод активного позиционирования, по мнению автора, является важным инновационным инструментом стратегически ориентированного управления на местном и региональном уровнях. Он призван сконцентрировать организационные ресурсы органов власти и управления на всестороннем усилении конкурентных позиций территории. Сущность понятия позиционирования автор рассматривает как объединение действий органов управления по определению места и роли региона как в отношениях с субъектами, входящими в тот же федеральный округ, так и на уровне страны и на мировом уровне. Метод активного позиционирования, несмотря на свою новизну, основан на учете таких широко распространенных и развивающихся явлений как территориальная конкуренция, с одной стороны, и сотрудничество различных типов территориальных образований с другой.

Благоприятный хозяйственный климат и развитие инфраструктуры региона

Одним из направлений продвижения и позиционирования округа может стать формирование благоприятного хозяйственного климата. Местный хозяйственный климат — совокупность находящихся под влиянием властей универсальных условий для хозяйственной деятельности и инвестиций, определяемых местным хозяйственным регулированием, традициями и практикой хозяйственных отношений, влияющих на принятие хозяй-

ственных решений об изменении масштабов и характера производства (инвестициях, реконструкциях, расширении производства, обучении рабочих, создании новых компаний, разработке новых продуктов, экспорте и т. д.).

Благоприятный хозяйственный климат формируется составляющими: благоприятный деловой, налоговый, предпринимательский, инвестиционный и инновационный климат, поскольку

ку благоприятность хозяйственного климата зависит от благоприятности всех этих составляющих. Однако следует проанализировать, насколько хозяйственный климат в федеральных округах благоприятен и выявить те составляющие, которые оказывают негативное воздействие на хозяйственный климат в целом и поэтому являются наиболее важными и требующими неотложных действий по повышению их благоприятности. Для такого анализа может быть предложена система критериев оценки хозяйственного климата, приведенная в таблице 2.

В некоторых регионах и федеральных округах хозяйственный климат в целом можно охарактеризовать как благоприятный. В то же время администрациям регионов, на наш взгляд, необходимо большее внимание уделять формированию благоприятного инвестиционного и инновационного климата, как важных составляющих хозяйственного климата округов. Работа в этом направлении должна вестись постоянно в рамках реализации маркетинговой концепции.

Субъекты экономики (организации), как и экономика в целом, постоянно находятся в движении. Создаются новые организации, ликвидируются или приостанавливают свою деятельность ранее организованные. Альфред Маршалл (1842–1924), как известно, выдвинул биологическую теорию фирмы. А. Маршалл утверждал, что фирмы, как деревья, постепенно теряют жизнеспособность; они дают место другим фирмам, которые имеют на своей стороне энергию юности. Такое состояние во

многом предопределено тем, что конкурентная экономика имеет дарвинистскую природу: компании преуспевают тогда, когда удовлетворяют желаниям и потребностям потребителей более эффективно, чем их конкуренты. Потребительский выбор является функцией рыночной среды. То, что сегодня является привлекательным товаром или услугой, завтра может не быть таковым. Технологические изменения, новые конкуренты, трансформации потребностей делают вчерашние решения устаревшими и открывают перспективы для новых подходов. С точки зрения Йозефа Шумпетера, большинство новых фирм организуется с какой-то идеей и для определенной цели. Жизнь покидает их в случае полной реализации этой идеи или цели, или же в случае устранения ее, или даже если и не устранения, то устаревания ее. Это является основной причиной того, что фирмы не могут существовать вечно¹⁰.

В современной бизнес-среде, испытывающей постоянные внешние изменения, большинство компаний не отличается продолжительностью жизни. По расчетам А. Де Геуса, ее величина значительно меньше 20 лет¹¹. Как правило, любые инновации в товарах, услугах или процессах быстро воспроизводятся конкурентами. В результате средняя компания не способна поддерживать доходность выше стоимости капитала в течение более чем 7–8 лет.

Мировой опыт последних столетий выявил связь между величиной государственного экономического вмешательства и уровнем развития фак-

¹⁰ Schumpeter J. Capitalism, Socialism and Democracy. — New York, 1939. P. 94.

¹¹ de Geus A. The Living Company. — Boston; MA: Harvard Business School Press, 1997.

Таблица 2. Критерии оценки хозяйственного климата

Составляющие благоприятного хозяйственного климата	Показатели, отражающие состояние составляющей хозяйственного климата
Налоговая система приемлема и стабильна	Сбалансированный бюджет; высокая доля инвестиций в бюджете; пониженные по сравнению со средними по стране налоговые ставки местных налогов
Производственные затраты, находящиеся под воздействием властей низки	Уровень цен на энергию, топливо, услуги инфраструктуры сопоставимы с соседними округами
Хозяйственное законодательство и регулирование не ограничивают развитие производства.	Регистрационные и разрешительные процедуры осуществляются властями четко и быстро (число виз и согласований, среднее время рассмотрения дел и т. п.); экологические запреты не чрезмерны
Системы инфраструктуры работают быстро и надежно	Затраты на инфраструктуру в расчете на душу населения; процент предприятий и семей, использующих современные системы связи; объем перевозок грузов и пассажиров; уменьшение доли инфраструктурных сооружений, находящихся в плохом состоянии
Уровень образования высок	Процент выпускников высшей школы; процент взрослого населения с высшим и средним образованием; расходы на студента в сравнении со средними по стране; число выпускников школ, получивших медали
Рабочие имеют необходимую квалификацию и существуют возможности для обучения нужным профессиям	Число рабочих мест, для которых было проведено обучение; уровень заработка до и после обучения; продолжительность занятости после обучения
Существуют возможности получения консультаций по методам управления	Процент предприятий, которым была оказана помощь и которые внедрили передовые методы управления
Университеты и исследовательские организации обеспечивают приток свежих идей для разработки новых продуктов и услуг	Уровень расходов на исследования и разработки; число предприятий, имеющих договоры с исследовательскими структурами на передачу технологий; число выданных жителям округа патентов на изобретения; число вновь созданных предприятий на тысячу населения
Существует доступ к инвестиционному капиталу и кредитным ресурсам	Сумма общественных средств, использованных для стимулирования частных вложений и инвестиций; доля бюджетных вложений в отношении к частным инвестициям; сумма кредитов, выданных банками и частными венчурными фондами в расчете на одного занятого
Оказывается содействие внешнеэкономической деятельности	Объем экспорта и его рост; доля экспорта в валовом продукте; число международных авиарейсов местного аэропорта
Власти доступны для контактов с бизнесменами	Число встреч с представителями бизнеса

торов производства¹². Эту зависимость можно сформулировать в нескольких закономерностях.

- Чем выше индустриальное развитие факторов производства, тем масштабнее частный сектор.
- Наиболее сложными для прибыльного функционирования частного предпринимательства являются отрасли: а) производственная инфраструктура (железные и шоссейные дороги, крупные объекты энергоснабжения, связь, гражданская авиация, морской и речной флот; б) вся социальная инфраструктура, принципиально отторгающая сами принципы частной собственности в) военно-промышленный комплекс;
- Соотношение между частным и государственным секторами имеет свой оптимум для конкретной страны и ее регионов на каждой стадии развития.
- Огромное влияние на соотношение между государственным и частным секторами оказывает территориальная протяженность региона, климатические условия, развитость производственной инфраструктуры, плотность населения.

Можно определенно утверждать, что нет убедительных доказательств того, что частная собственность есть абсолютное благо, так же, как неверно и противоположное — абсолютным благом является государственная собственность. С общей точки зрения экономической эффективности и повышения конкурентоспособности региона в

целом нет оснований утверждать, что частные предприятия при том же уровне затрат, которые несли государственные предприятия, добиваются лучших успехов. Масштаб использования частной собственности, очевидно, связан с технико-экономическим уровнем развития страны. Дело в том, что экономически отсталые страны не могут создать условия для эффективной работы механизма рынка в важнейших отраслях экономики. Поэтому существуют сферы, которые мировым сообществом признаны сферами исключительно государственной деятельности: оборона, полиция, суд. Всеобщая уверенность связана с пониманием жизненной важности этих функций, связанных не только с государством, но и с личной безопасностью. Здравоохранение, просвещение, образование, культура, фундаментальная наука — это сферы деятельности, которые так же должны находиться в ведении государства, поскольку они связаны с жизнью и здоровьем людей, полноценным развитием трудовых ресурсов. То, что в ряде развитых стран со сложившимися историческими традициями, успешно существуют частные лечебные учреждения и школы, а крупные фирмы финансируют науку, не отменяет универсальные закономерности развития социально-экономической системы страны и ее регионов. По-видимому, сегодня именно в регионах актуальна главная задача рынка — через рыночные механизмы стимулировать действие законов спроса и предложения (конкуренцию), заставив рынок работать на интересы потребителей.

¹² Основные индикаторы технологического уровня развития: а) производительность труда, б) ВВП и ВРП на душу населения, в) индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП).

В условиях глобализации ключевые ресурсы собираются и могут нормально функционировать в высокоорганизованной урбанистической среде. Причем чем сложнее и динамичнее оказывается рынок, тем большую значимость приобретают характеристики территории — региона. Конкурентоспособную на глобальном рынке страну будут представлять не отрасли, технологии или корпорации, а ее регионы. Отраслевая и технологическая логика промышленной политики индустриального развития прошлого века должна быть заметно скорректирована территориальной или пространственной. В постиндустриальной экономике возрастает мобильность людей, финансов, производств и компаний. Поэтому для обес-

печения национальной конкурентоспособности важно иметь не только передовые технологии и использующие их производства, а должны быть регионы, способные освоить эти технологии. Компания A. T. Kearney выпустила Индекс инвестиционной привлекательности FDI Confidence Index 2005, который составлен на основе опроса руководителей крупнейших мировых компаний¹³. Россия поднялась на шестое место, против 11-го в Индексе FDI, выпущенном в марте 2005 года, уступив только Китаю, США, Великобритании, Индии и Польше (на рис. 2 представлена первая десятка стран из рейтинга, весь рейтинг можно найти в работе¹⁴).

Не вызывает сомнений, что наличие развитой инфраструктуры — ши-

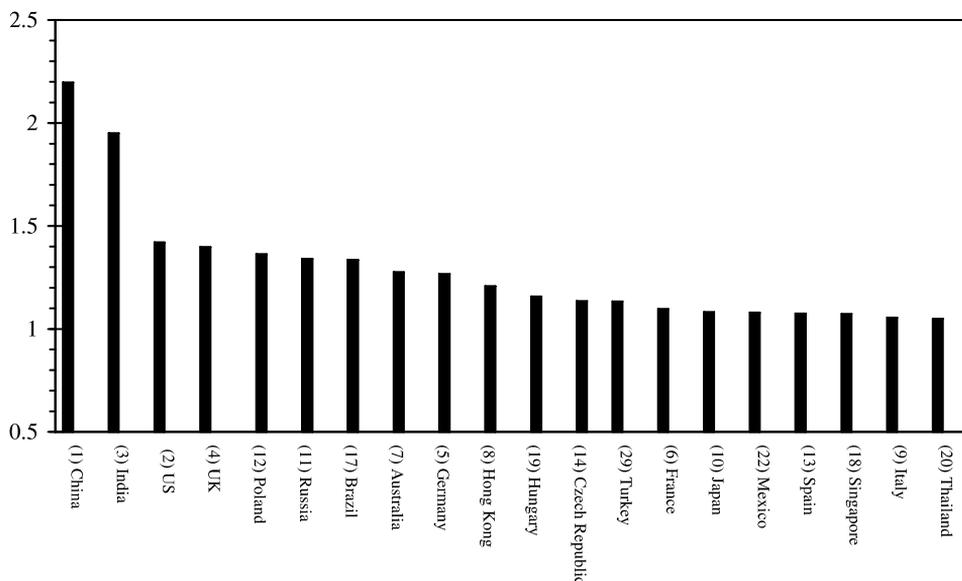


Рис. 2. Индекс инвестиционной привлекательности FDI Confidence Index 2005. Экспертные значения индекса в интервале [0;3]

¹³ http://www.atkearney.ru/pdfs/FDICI_2005_Press_slides.pdf

¹⁴ Foreign Direct Investment Confidence Index, A. T. Kearney. December 2005. <http://www.atkearney.ru/>

рокой транспортной сети, средств связи, наличие инвестиционных фондов, фирм, оказывающих консалтинговые, аудиторские, рекламные, информационные, правовые, банковские, страховые, лизинговые услуги является необходимым условием для благоприятного имиджа региона. Поэтому одним из направлений работы администрации должна стать работа по формированию инфраструктуры региона и ее развитию. Это направление должно стать одним из важнейших, поскольку та инфраструктура, которая существует сегодня, не обеспечивает в полной

мере все имеющиеся в регионе потребности. Особое внимание следует обратить на недостаточный объем консалтинговых, информационных, правовых и аудиторских услуг. Под руководством органов власти и регионального управления целесообразно было бы создавать учреждения, оказывающие подобные услуги. Также целесообразно поддерживать развитие уже имеющихся фирм такого типа и стимулировать разработку новых услуг, например внедрение новых видов страхования, новых видов банковских услуг и т. п.

Заключение

Если Россия и ее регионы не станут конкурентоспособными, не примут инновационный вызов, то страна отстанет навсегда во всех видах своего развития от передовых стран. В последние десятилетия роль региональных факторов в развитии мирового сообщества резко возросла. Это связано с прогрессом, ускорением глобализации экономики, усилением неравномерности развития отдельных регионов мирового экономического пространства и др. В агрегированном виде это выражается в повышении динамизма региональных процессов. Изменение технологических, коммуникационных, структурных,

финансовых, институциональных и правовых условий разделения труда в значительной мере определяет возросшую регионализацию экономического развития. Для повышения эффективности регионального управления необходимы решения, которые повысят конкурентоспособность региона, его инвестиционную привлекательность, усилят ориентированность всей социально-экономической системы управления им на удовлетворение потребностей граждан и улучшение качества их жизни. Это требует необходимости продолжения исследований, связанных с конкурентоспособностью регионов.

Приемы автопрогнозирования в системе управления социально-экономическими процессами региона (на примере Новгородской области)

*Шалмуев А. А.,
Квасова Е. Ю.*

Арнольд Александрович Шалмуев — кандидат экономических наук, председатель экономического комитета администрации Новгородской области

Елена Юрьевна Квасова — кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, денежного обращения и кредита филиала Северо-Западной академии государственной службы в г. Великий Новгород

Основная цель управления экономикой региона — обеспечение его комплексного развития, в рамках которого решаются как собственно экономические, так и социальные задачи. Поставленная цель реализуется посредством конкретных действий по прогнозированию развития социально-экономических процессов, формированию на основе многовариантных прогнозов программ и планов, которые позволяют эффективно организовать деятельность и достигнуть намеченных перспектив, а затем налаживание эффективного контроля и адаптации этих планов к конкретным условиям развития.

Согласно понятиям теории управления общественными процессами, прогнозирование играет ключевую роль в системе управления процессами социально-экономического развития как связующее звено среди объективно необходимых функций подготовки и реализации соответствующих решений. Для наглядного представления функций управления представим их в виде двух



Рис. 1. Место прогнозирования среди функций управления социально-экономическими процессами

блоков — подготовительного и исполнительного¹ [4] (рисунок 1).

Функции подготовительного блока носят исследовательский и аналитический характер:

- информация — получение текущих статистических и аналитических данных о динамике социально-экономических процессов на соответствующем уровне мониторинга, а также ознакомление с новейшим опытом и тенденциями в этой области. Если использовать разделение информации на вторичную и первичную, то на данном этапе собирается вся вторичная информация по рассматриваемым вопросам;
- целеполагание — установление системы конкретных целей со-

циально-экономического развития применительно к определенному временному интервалу, исходя из общесоциальной цели — повышения качества жизни и ее компонентов — роста благосостояния населения, обеспечения социальных гарантий и безопасности и т. д.;

- анализ — изучение и обобщение полученной информации о динамике социально-экономических процессов в сопоставлении с соответствующими индикаторами;
- измерение — создание и совершенствование системы социально-экономических показателей (индикаторов) и методов их количественной оценки;

¹ См. об этом: Слезингер Г. Э. Социальная экономика: Учебник. — М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2001.

- диагностика — подготовка выводов и общего заключения по существующему состоянию и уровню социально-экономического развития с определением позитивных и негативных факторов, оказавших на него влияние. Последние три функции — анализ, измерение и диагностика — осуществляются при проведении мониторинга и предшествуют прогнозированию;
- прогнозирование — разработка и обоснование возможных вариантов ожидаемых изменений социально-экономической ситуации и их последствий под воздействием внутренних и внешних факторов. Прогнозирование завершает подготовительный блок функций управления социально-экономическими процессами, что подразумевает решение задач прогнозирования в комплексе со всеми предшествующими функциями с разработкой соответствующих технологий их выполнения.

С другой стороны, прогнозирование является основой осуществления исполнительного блока функций, которые носят программно-управленческий характер:

- программирование — разработка программ социально-экономического развития;
- планирование — составление планов осуществления мер, предусмотренных программой;
- координация — оперативное согласование деятельности участников программы;
- мотивация — обеспечение заинтересованности участников программы;

- контроль — мониторинг хода выполнения программы;
- регулирование — внесение оперативных изменений в ходе выполнения программы.

В свою очередь, элемент управления — прогнозирования можно разбить на два важных этапа — поисковое и нормативное прогнозирование.

Поисковый прогноз является, как правило, первой стадией прогнозного процесса и разрабатывается для оценки будущих состояний рассматриваемого процесса в зависимости от ожидаемых уровней тех или иных факторов (временных воздействий, управлений), обуславливающих закономерности его развития (что будет, если не изменятся сложившиеся тенденции). Такой прогноз не предполагает изучения целенаправленных действий по изменению существующих тенденций процесса. Другими словами, поисковый прогноз — это условное продолжение в будущее наблюдаемых тенденций в изучаемых явлениях, закономерности которых в прошлом и настоящем хорошо известны.

Нормативное (целевое) прогнозирование оценивает необходимые изменения процесса и влияющих на него факторов, которые должны иметь место с тем, чтобы были достигнуты уже заранее намеченные на определенные моменты в будущем цели. Следовательно, исходными данными будут являться уже конечные состояния процесса, а решение прогнозной задачи состоит в нахождении условий, приводящих к заданной цели. В задачу разработки нормативного прогноза при этом включаются: определение желательного, идеального для объекта состояния в будущем, нахождение лучшего (оптимального) пути достижения

некоторой конечной цели (множества целей) в определенный будущий момент времени. По своей сущности нормативный прогноз вплотную приближается к следующей функции управления — программированию, но отличается альтернативностью, т. е. возможностью задания различных вариантов целей, путей и мер по их достижению.

Оба типа прогноза выступают одновременно на практике в качестве направлений, подходов к прогнозированию и используются совместно.

Количество показателей-индикаторов, характеризующих развитие социально-экономических процессов региона, достаточно велико, при этом главной проблемой является качество и своевременность используемой для этого информации.

Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, созданный на базе аналитической группы сотрудников ИНП РАН, занимается с 1988 г. анализом экономической конъюнктуры². Центр проводит прикладные исследования в области анализа и прогнозирования воспроизводственных процессов в российской экономике. Основные сферы деятельности: бюджет, налоги и государственные финансы; промышленное производство и конъюнктура по отраслям; банковский сектор и финансовые рынки; благосостояние домашних хозяйств; внешняя торговля; оборонная, военная и военно-техническая политика.

Можно отметить, что большинство рассматриваемых в методиках Центра

показателей можно анализировать и прогнозировать на мезоуровне, а именно на уровне региона-области. Это показатели валового регионального продукта, промышленного производства, в том числе по отраслям, оборот розничной торговли, инвестиции в основной капитал, реальные располагаемые доходы населения, экспорт и импорт товаров, и некоторые другие. Практически все перечисленные показатели (за исключением валового регионального продукта) доступны по материалам ежемесячных докладов, подготавливаемых органами региональной статистики.

Рассмотрим возможность получения краткосрочного прогноза (от месяца до года) на примере анализа временного ряда одного из важнейших индикаторов деловой активности региона — оборота розничной торговли по Новгородской области за период с января 1996 г. по июнь 2005 г. Для анализа ряда и прогнозирования его развития применяется программный комплекс STATISTICA 6³.

График исходного ряда представлен на рисунке 2.

Отметим следующие особенности рассматриваемого процесса:

- временной ряд развивается по ступенчато, причем этот процесс хорошо сглаживается линейным трендом;
- сезонность данного ряда очевидна, но при этом достаточно трудно определить вид сезонности, а именно выбрать между мультипликативной и аддитивной моделями.

² См.: <http://www.forecast.ru/>

³ Об этом подробнее см.: Боровиков В. П., Ивченко Г. И. Прогнозирование в системе STATISTICA в среде Windows. Основы теории и интенсивная практика на компьютере. — М.: Финансы и статистика, 1999.

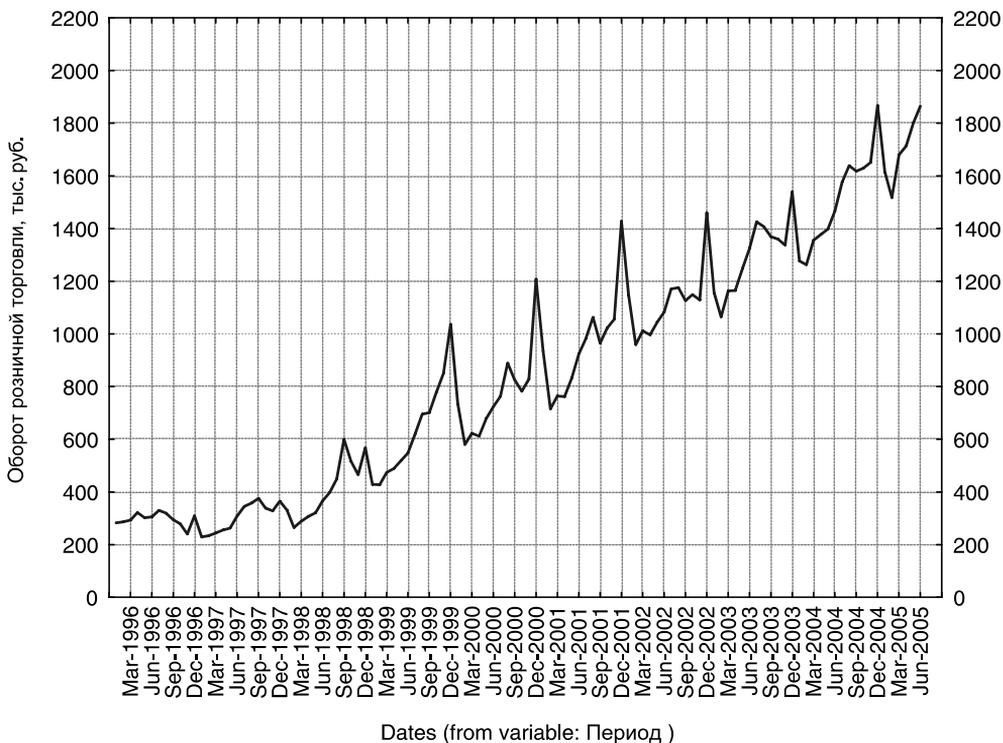


Рис. 2. Динамика ряда оборота розничной торговли Новгородской области

Для подтверждения наличия сезонности в данном ряду построим периодограмму в рамках анализа Фурье (рисунок 3). Ее анализ показывает наличие сезонности с периодами 3, 6, 12, 24. Самыми значимыми являются периодические (сезонные) изменения с интервалом 12, которые и выбраны в качестве сезонного лага. Кроме того, в силу существенного влияния инфляционных процессов на динамику оборота розничной торговли, все циклические изменения в развитии процесса завуалированы и последнее значение (период 120) свидетельствует, что весь процесс воспринимается как один цикл. Если необ-

ходимо рассмотреть циклические колебания рассматриваемого процесса, то из данного ряда необходимо удалить сезонную и циклическую составляющие.

В силу достаточно «качественного», с точки зрения получения прогноза, поведения ряда, для его (прогноза) получения можно воспользоваться любым методом автопрогнозирования, например, экспоненциальным сглаживанием или методами ARIMA.

В чем основные различия и преимущества каждого из этих подходов?

Применение экспоненциального сглаживания в целях краткосрочного прогнозирования достаточно удобно, но

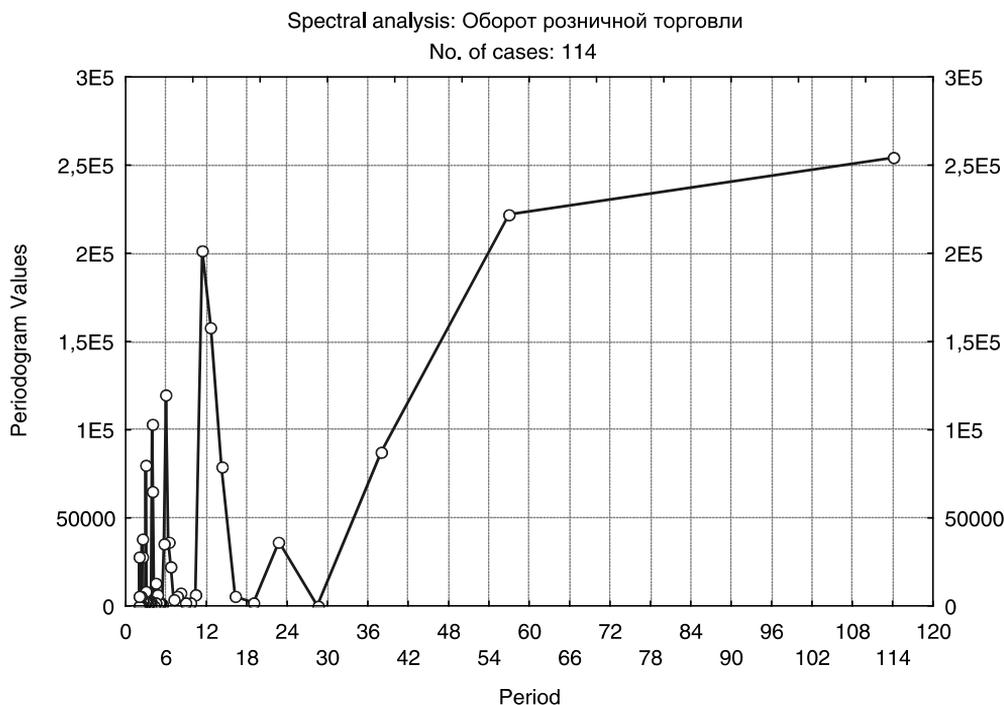


Рис. 3. Периодограмма ряда оборота розничной торговли

при этом метод не позволяет оценить доверительные интервалы для прогноза, что ухудшает его прогнозные возможности. Методы, позволяющие улучшать качество прогноза, давая оценку риска прогнозирования, объединены в группу процессов авторегрессии, скользящего среднего и их комбинации — авторегрессии и проинтегрированного скользящего среднего (ARIMA). Эти методы называют линейными, так как определяющие их соотношения для элементов временного ряда и случайных ошибок выражаются с помощью линейных операций над ними: сложения-вычитания и умножения-деления на действительные числа.

На рисунке 4 приведен прогноз развития изучаемого ряда на 6 ближайших месяцев, полученный с помощью экспоненциального сглаживания при выборе линейного тренда и аддитивной сезонности.

Правая шкала показывает динамику самого ряда, а по левой шкале можно проследить динамику остатков ряда, после удаления сглаженного ряда. Колебания остатков ряда заметно увеличиваются в период с конца 2000 г. по конец 2001 г., а затем заметно уменьшаются колебания остатков, что связано с аддитивным характером развития процесса в последние годы.

Exp. smoothing: Additive season (12) S0=221,1 T0=12,64
 Lin.trend, add.season; Alpha=,888 Delta=,923 Gamma=0,00
 OPT: Оборот розничной торговли, тыс.руб.

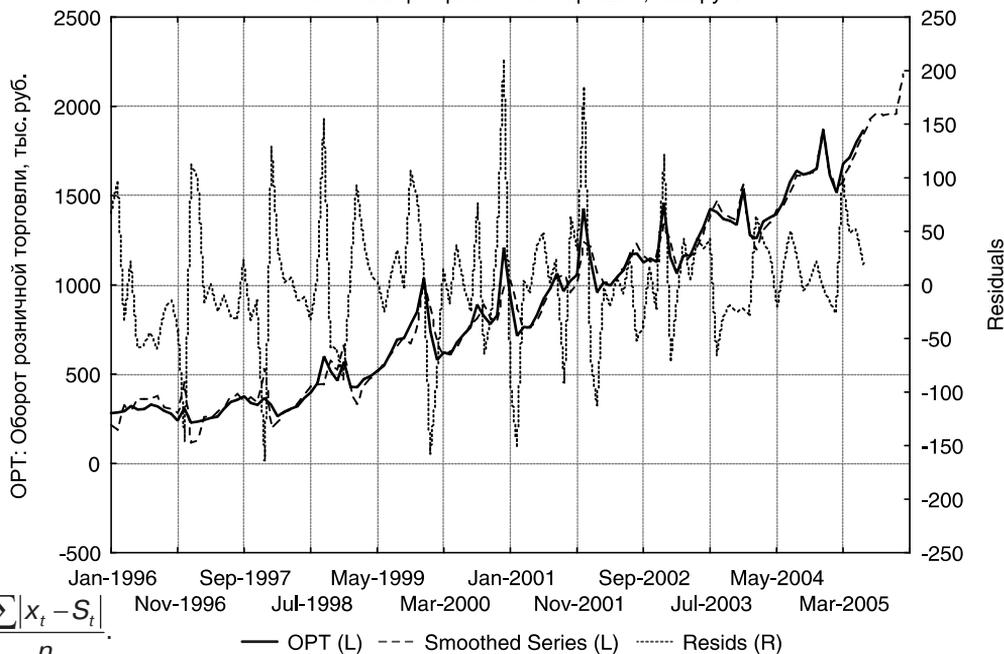


Рис. 4. Прогноз ряда оборота розничной торговли по линейной аддитивной модели

Характеристиками качества модели служат ряд статистических параметров:

- Mean error (ME) — средняя погрешность прогноза, представляющая собой разность между фактическим и сглаженным значением:

$$ME = \frac{\sum (x_t - S_t)}{n},$$

где n — длина временного ряда;

- Mean absolute error (MAE) — средняя погрешность абсолютных значений остатков:

Чем ближе она к нулю, тем лучше полученный прогноз;

- Sum of squared error (SSE) — сумма квадратов погрешностей:

$$SSE = \sum (x_t - S_t)^2.$$

- Mean squared error (MSE) — среднеквадратическая погрешность:

$$MSE = \frac{\sum (x_t - S_t)^2}{n};$$

- Percentage error (PE) — процентная погрешность (ошибка), рассчитываемая как

$$PE = 100 \times (x_t - S_t) / x_t;$$

- Mean percentage error (MPE) — средняя процентная погрешность, также дополняющая показатель PE:

$$MPE = \frac{\sum \frac{x_t - S_t}{x_t}}{n} \times 100;$$

- Mean absolute percentage error (MAPE) — средняя абсолютная процентная погрешность (ошибка прогноза), трактуемая аналогично показателю MAE:

$$MAPE = \frac{\sum \frac{|x_t - S_t|}{x_t}}{n}.$$

Для проведения сравнений разных моделей выбран показатель MAPE, так как он позволяет проводить сравнения в значимости моделирования различных показателей и наглядно характеризует точность прогноза. У аддитивной линейной модели значения данного критерия составляет 7,94%.

Прогноз по мультипликативной линейной модели представлен на рисунке 5.

На этом рисунке наблюдается обратная ситуация в поведении остатков ряда, а именно к концу рассматриваемого периода колебания остатков нарастают, тогда как в период 2001–2002 гг. колебания были минимальны.

Exp. smoothing: Multipl. season (12) S0=221,1 T0=12,64
 Lin.trend, mult.season; Alpha=1,00 Delta=,513 Gamma=0,00
 OPT: Оборот розничной торговли, тыс.руб.

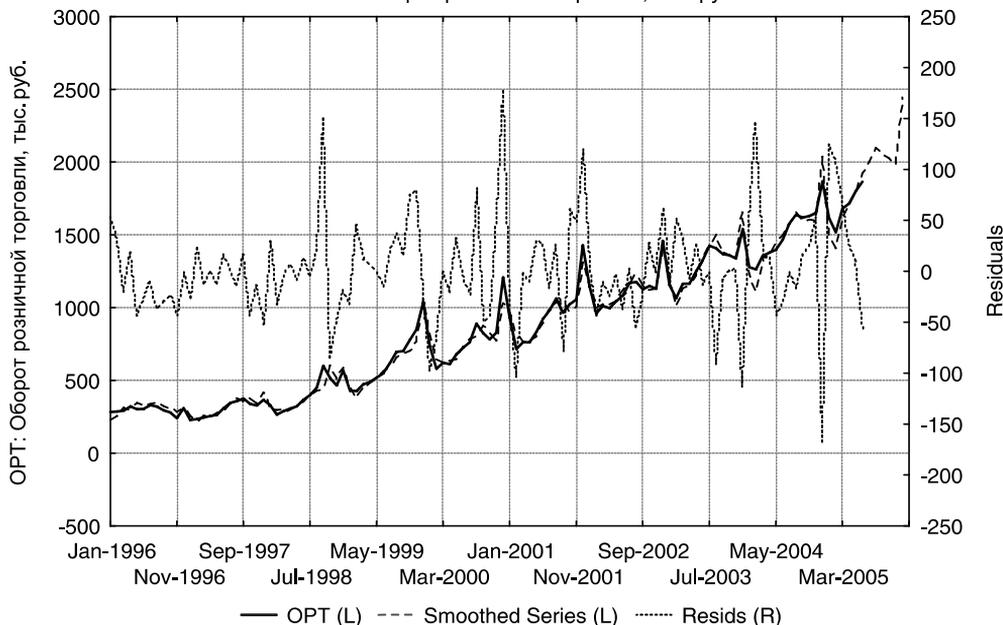


Рис. 5. Прогноз ряда оборота розничной торговли по линейной мультипликативной модели

Что касается показателя MAPE, то его значение в целом по ряду меньше, чем в предыдущей модели — 5,26%.

Выбор между этими двумя моделями лежит целиком на исследователе. С одной стороны, статистический показатель MAPE предпочтительнее у мультипликативной модели, с другой стороны, графический анализ и поведение остатков ряда в последний период наблюдений позволяют отдать предпочтение аддитивной модели. Есть еще один аргумент в ее пользу. Основным параметр экспоненциального сглаживания α меняется в диапазоне от 0 до 1. Приближение α к единице уменьшает длину ряда, участвующего в прогнозе, иными словами, количество значений ряда, определяющих прогноз, экспоненциально уменьшается при росте α . Значение параметра α в мультипликативной модели равно 1, что говорит о значимости для прогноза только последнего значения ряда. Такой подход не представляется качественным и резко повышает возможную ошибку при «нестационарном» поведении ряда.

Подбор модели ARIMA связан с приведением исходного ряда к стационар-

ному виду, что позволит подобрать соответствующий вид модели. Подробно данный метод описан в книге Бокса Дж. и Дженкинса Г.⁴. На основе анализа автокорреляционной и частной автокорреляционной функций ряда подобрана следующая модель ARIMA (1, 1, 1) (1, 0, 1), т. е. модель разностей первого порядка, скользящего среднего (и его сезонной составляющей) первого порядка и авторегрессии (и сезонной составляющей) первого порядка. Полученный прогноз приведен на рисунке 6, кроме того, в таблице 1 представлены значения прогноза с доверительным интервалом.

Использование данного метода не позволяет рассчитать показатель абсолютной процентной погрешности MAPE и, следовательно, выбрать между экспоненциальным сглаживанием и ARIMA-моделями.

Но если сравнить прогнозные значения по всем трем моделям (таблица 2), оказывается, что все прогнозные значения в модели ARIMA (1, 1, 1) (1, 0, 1) лежат примерно посередине между прогнозом по аддитивной линейной модели и мультипликативной линейной модели, а зна-

Таблица 1. Прогнозные значения оборота розничной торговли по модели ARIMA (1, 1, 1) (1, 0, 1)

Период	Прогноз	Нижняя граница	Верхняя граница
Июль 2005	1964,311	1707,425	2259,846
Август 2005	2000,008	1667,97	2398,144
Сентябрь 2005	1962,101	1594,92	2413,813
Октябрь 2005	1967,134	1569,318	2465,794
Ноябрь 2005	1974,289	1551,414	2512,429
Декабрь 2005	2214,446	1717,696	2854,853

⁴ Бокс Дж., Дженкинс Г. Анализ временных рядов, прогноз и управление. — М.: Мир, 1974.

Forecasts; Model: (1,1,1)(1,0,1) Seasonal lag: 12
 pln ut: ОПТ: Оборот розничной торговли, тыс. руб.
 Start of origin: 1 End of origin: 114

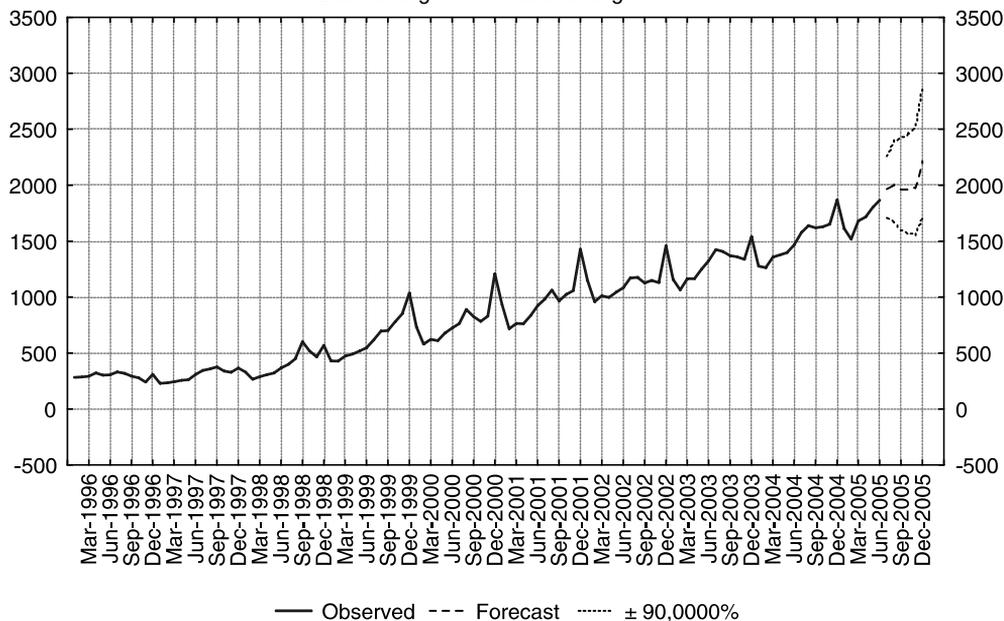


Рис. 6. Модель ARIMA (1,1,1) (1,0,1)

Таблица 2. Сравнение результатов прогнозирования оборота розничной торговли по трем моделям

	Экспоненциальное сглаживание линейной аддитивной моделью	Экспоненциальное сглаживание линейной мультипликативной моделью	ARIMA (1,1,1) (1,0,1)
Июль 2005	1927,5	2001,6	1964,3
Август 2005	1966,1	2099,0	2000,0
Сентябрь 2005	1950,7	2047,4	1962,1
Октябрь 2005	1959,1	2026,3	1967,1
Ноябрь 2005	1960,8	1983,4	1974,3
Декабрь 2005	2180,5	2444,6	2214,4

чения прогнозов по моделям экспоненциального сглаживания поглощаются границами доверительного интервала.

Выбор лучшей модели должен осуществляться исходя из критериев верификации. В современной литературе верификация трактуется как оценка обоснованности прогноза. Обоснованность обычно отождествляется с мерой достоверности, точности прогноза.

Точность прогноза оценивается с точки зрения адекватности предсказанного результата реальному значению исследуемого процесса. Степень близости предсказанного и реального значения можно определить в следующих случаях: во-первых, после окончания прогнозного периода, когда становятся известными реальные характеристики системы, во-вторых, когда прогноз разрабатывается ретроспективно, т. е. при известных фактических данных. Ретроспективное прогнозирование характерно для проведения «настройки» параметров используемого метода прогнозирования или для определения целесообразности его использования в решении реальной задачи.

Под достоверностью прогноза подразумевается оценка вероятности его попадания в заданный доверительный интервал при сохранении условий развития процесса.

Под точностью прогноза часто также понимают некоторую характеристику, связанную с величиной доверительного интервала прогноза, который оценивается заранее, на этапе разработки.

Понятие верификации прогноза несколько шире, чем понятия его достовер-

ности и точности. Верификация прогноза предполагает всестороннее изучение полученного результата на основе анализа совокупности разнообразных критериев, способов и процедур, направленных на выявление истинности исходных гипотез в отношении причинно-следственных взаимосвязей между рассматриваемыми явлениями, определение полезности и эффективности принимаемых на основе прогноза управляющих решений, оценку точности прогноза не только с помощью статистических критериев, но и путем обобщения накопленного опыта прогнозирования и т. п.⁵

Таким образом, верификация не может быть сведена к последовательному осуществлению полностью формализованных процедур, позволяющих однозначно оценить качество прогноза.

Для проверки реальной эффективности предлагаемых методов для целей краткосрочного прогнозирования сравним фактические данные за июль и август 2005 г. с прогнозными (таблица 3).

Как видно из результатов сравнения, максимальная ошибка составляет 4,18%, а минимальная — 0,5%. Вместе с тем в среднем наиболее точной оказывается модель ARIMA.

Изложенный подход используется для прогнозирования и других показателей социально-экономического развития.

План-прогноз является основой для формирования экономической и социальной политики региона. От достоверности его составления зависит адекватная оценка необходимых мер воздействия на региональные социаль-

⁵ Тихомиров Н. П., Попов В. А. Методы социально-экономического прогнозирования. — М.: Изд-во ВЗПИ, А/О «Росвузнаука», 1992.

Таблица 3. Сравнение трех моделей с фактическими данными

Период	Фактические значения	Процентное отклонение		
		аддитивная модель	мультипликативная модель	модель ARIMA
июль 2005	2011,6	4,18	0,50	2,35
август 2005	2015,9	2,47	-4,12	0,79
средняя абсолютная процентная погрешность (MAPE)	—	3,33	2,31	1,57

но-экономические системы. Использование математических методов в управлении экономикой региона позволяет получить более точный прогноз.

При разработке прогнозов на среднесрочную и долгосрочную перспективу

используются различные инструменты, учитываются сценарные условия, разработанные Министерством экономического развития РФ, статистические показатели Госкомстата и другие, более сложные модели прогнозирования.

PR и СМИ в системе взаимодействия

Варустин Л. Э.

Тема преподавания смежных, близких по своей функциональной направленности, научных дисциплин предстает весьма содержательной как в общем предметном существовании, так и в многообразии конкретных проявлений.

Особенно существенной она оказалась в развитии и росте молодых по российской прописке наук — таких как маркетинг, менеджмент, управление социальными отношениями, имиджелогия, коммуникативистика, политические технологии. Призванные к возрождению новыми потребностями России, перестраивающую свою жизнь на основе рыночных отношений, эти науки естественно потянулись за усвоением и переработкой не только имевшегося зарубежного практического опыта: стало необходимым обратиться за знанием методологии, приемов и средств исследования старых и давно сложившихся с академическими традициями научных дисциплин. Без взаимодействия со знанием, накопленным смежными науками (например, социологией, общей и социальной психологией, теорией управления, журналистикой), трудно было выстроить собственную научную систему подходов и методов изучения общественных связей и отношений окружающего мира.

Лев Эдуардович Варустин — доктор филологических наук, профессор, заведующий кафедрой связей с общественностью Северо-Западной академии государственной службы

По прошествии времени этот аспект преподавания не потерял былой остроты и актуальности. Напротив, сегодня он находит новые области применения, демонстрируя свой высокий творческий потенциал. Активное и подвижное поле взаимодей-

ствия смежных наук образуют и такие научно-образовательные дисциплины как PR и журналистика.

В основе сотрудничества этих двух предметов лежат деловые прагматические запросы и соображения: службы PR поставляют в редакции СМИ актуальные новостные сообщения о жизнедеятельности своих организаций. В подобном потоке достоверной бесплатной общественно значимой информации, естественно, заинтересованы и СМИ. Поток этот позволяет им с большей полнотой и разнообразием представить картину жизненных повседневных событий. Не остаются в накладе и сами структуры PR. Удовлетворяя запросы СМИ на событийную новостную информацию, акторы PR получают возможность наладить необходимое публичное общение со своими основными аудиториями и, более того, представить и укрепить в общественном мнении свою репутацию.

Построенные на взаимном творческом и деловом притяжении друг к другу, не обремененные денежными экономическими обязательствами или юридическими формальностями, горизонтальные информационно-коммуникационные связи PR и СМИ представляют собой достаточно прочное образование. Оно проступает не в качестве некоего эксклюзивного порыва энтузиастов. Нет, это сознательно мотивированная деятельность целостных систем PR и СМИ по созданию друг для друга необходимой информационной питательной среды.

В подобных добровольно и свободно устанавливаемых коммуникационных связях многое подвижно: ежедневно обновляется содержание передаваемых сообщений; меняются, чередуясь, сами источники информации.

Но одно в этом деловом партнерском общении безостановочно движется — сам процесс поступления в редакции СМИ и Интернет из служб PR потока событийной информации. В этом широком смысле названный процесс взаимосвязи PR и СМИ безмерен по времени.

Многие существенные реалии свидетельствуют о глубине и масштабности идущего процесса взаимодействия двух названных дисциплин. Обозначим лишь некоторые из них. Постоянно находящиеся на слуху самых разнообразных аудиторий такие организационно-творческие средства и источники новой информации как пресс-конференции, презентации, брифинги однозначно связываются в общественном мнении с целевой совместной профессиональной деятельностью PR и СМИ.

К этим устоявшимся со своими сложившимися традициями и правилами поведения феноменам примыкает институт аккредитации журналистов. Как правило, его представителей мы видим в наиболее крупных производственных, финансовых, управленческих структурах. Вот только некоторые цифры: в пресс-службе Управления информации администрации губернатора Санкт-Петербурга в начале 2006 г. было аккредитовано более 1500 журналистов. Почти 600 сотрудников СМИ зарегистрировано в пресс-центре правительства Ленинградской области — другого субъекта Российской Федерации.

Организационно «закрепляя» в наиболее общественно значимых предприятиях, на стройках, фирмах, в органах управления своих полномочных представителей, редакции расширяют свои коммуникационные связи для по-

лучения целостной (без пропусков и изъятий) информации.

В условиях рыночных отношений, жесткой конкурентной борьбы изданий прессы за выживание были разрушены устои вчерашней организации системы СМИ. Превратились в формальность бывшие требования к прессе: быть «коллективным организатором, пропагандистом, агитатором». Насущные безотлагательные нужды поменяли направление и содержание функций СМИ, соотношение их статусов внутри самой структуры печати.

Естественно, сохранила свое ключевое влияние и силу функция информирования читателей. К ней примыкают необходимые современной прессе такие функции, как образовательная, управления, социального контроля, досуга. Но на первый план, тесня своих соседей, выходит функция обеспечения финансово-экономической устойчивости издания. Без нее было бы невозможно предпринять какое-либо журналистское дело: будь то выпуск газеты или телевизионной программы. Борьба за подписчика, за то, чтобы газету купили, приобретает неуступчивый бескомпромиссный характер. Этому есть немало подтверждений. Завоевывают часть читательской аудитории газетные издания, информационные телевизионные программы, работающие на основе хорошо известных на Западе представлений так называемого инфотеймента. Сам термин «инфотеймент» возник из сложения двух понятий информейшн (information) и интетеймент (entertainment) — информация и развлечение. В этом случае новость,

информационное сообщение подаются через или посредством развлечения. Среди приверженцев такого подхода к организации новостных сообщений мы находим «Московский комсомолец», начавшую выходить с 2004 г. ежедневную «Газету», информационную программу НТВ «Страна и мир»¹ и ряд других. Другая часть издателей и редакторов видела возможность поставить издательско-полиграфическое дело на современную основу за счет радикальных преобразований внутри самих изданий, завоевание интересов читателей путем создания нового типа газет.

Так, генеральный директор и главный редактор «Комсомольской правды», одной из экономически преуспевающих газет, В. Сунгоркин утверждает, что своими достижениями «Комсомолка» обязана исключительно своей концепции многопрофильной, новостной, не аналитической газеты, в основе направления которой заложен принцип коммерческого успеха².

Заметим, что подобное признание В. Сунгоркина едва ли могло появиться в недалеком нашем советском прошлом. Случись нечто подобное, оно было бы расценено как некая несурязица или же проявление влияния буржуазной идеологии.

Нынче же оно звучит вполне разумной прагматичной мыслью, даже в определенной степени сильным, продуктивным ходом газетно-журнального менеджмента. Естественно, менеджмента, имеющего свои границы и реально воздействующего лишь на какую-то часть в общей современной системе СМИ.

¹ Пивоваров А. Мы хотим сделать модными новости // Известия. 2003. 18 февраля.

² См.: Васильева Л. А. Делаем новости! — М.: Аспект Пресс, 2002. С. 3–13.

Борьба за читателя, за увеличение широкого круга постоянных подписчиков оказалась в зоне прямых интересов и представлений PR. Планируя и разрабатывая программу подписных кампаний, журналисты и редактора СМИ действовали в том же направлении и использовали те же методы, которыми пользуются специалисты PR в любой из производственно-управленческих компаний и фирм. Они тоже постоянно борются за своего подписчика — покупателя товаров или потребителя услуг. Осмысляя особенность этой новой закономерности, возникшей во взаимоотношениях PR и СМИ, научно-профессиональный журнал «PR-диалог» открывал один из номеров статьей «СМИ как субъект PR»³.

Осознание самого факта существования внутри СМИ структуры, действующей по законам и открытиям PR, рождало новые перспективы для развития научно-практической мысли смежных наук. Выяснилось, что не где-то за тридевять земель, а у нас, рядом с нами, существует пополняемый чуть ли не ежедневно пласт журналистских материалов и связанных с ним умело организованных акций и кампаний, обращенных к главной сфере действий пиаровских специалистов, то есть к сфере завоевания внимания и удовлетворения интересов самых различных групп общественности. Заметим, что обозначенные выше современные коммуникационные феномены и средства добычи информации возникали и получали необходимые импульсы для своего возрождения и развития в результате запросов сразу двух сторон: PR и СМИ.

Успешное использование широких знаний и технологий PR в повышении результативности газетных подписных кампаний дополнялось журналистскими открытиями новых, неизвестных ранее, творческих возможностей целого ряда информационных и аналитических газетных жанров: таких как интервью, поздравление, пресс-релиз, комментарий. Последний, к слову сказать, нашел широкое применение и как некий маяк-навигатор, позволяющий читателю свободнее ориентироваться в широком море современных газет и журналов, четче представлять направление издания, его своеобразие и имидж.

В общей заинтересованности двух названных дисциплин формировалось и теоретическое представление о «мягком» и «жестком» информировании, позволяющее расширить общий поток идущих в издания СМИ из служб PR новостных сообщений за счет информации, построенной через художественно-образную деталь, обращенной не только к рассудочной, но и к эмоциональной сфере читательского восприятия.

Как можно видеть, взаимодействие двух смежных дисциплин проявляется в самых разных организационно-творческих инновациях и формах. Оно отмечено поиском, динамизмом самого этого процесса и занимает значительную часть рабочего времени сотрудников структур PR.

Для обучающихся профессии PR знакомство и участие в непрерывном действии помогает овладевать навыками мастерства, знакомит с новыми технологиями, учит искусству налаживания информационно-коммуникаци-

³ См.: Варустин Л. Э. СМИ как субъект PR // PR-диалог. 1999. № 4. С. 11–13.

онных связей, позволяет овладевать по-журналистски отточенным пером. На все это требуется немало учебного времени, и оно оговорено Государственным стандартом вузовской подготовки специалистов PR. В то же время в поиске решения названных непростых задач нельзя упустить в общей программе читаемого курса важнейшего для нашей цели обстоятельство: необходимо излагать обобщающие теоретические представления о природе и самом назначении каждой научной дисциплины, участвующей в общем процессе обучения. В данном случае речь идет прежде всего о СМИ, поскольку сравнительно с PR, журналистике в программе преподавания общих дисциплин в управленческом вузе отведено слишком мало места.

Опросы студентов, выпускников Академии, слушателей, получающих второе высшее образование на факультете повышения квалификации, показывают, что в представлениях, имеющих общее мировоззренческое значение, знание таких тем, как «СМИ — институт социального управления», «Есть ли четвертая власть в России?», «Система собственности в российских СМИ», «Какие журналистские издания пишут правду?», — они испытывают серьезные трудности.

Здесь плодотворную роль в преподавании призван сыграть уже не конкретно исторический, а структурно-функциональный анализ. Такой подход обеспечивает наиболее рациональный путь для объяснения вопросов о самой возможности существования и действия в современном обществе достаточно близких информационно-коммуникационных институтов, о главных функциях, разделяющих общий пред-

мет деятельности СМИ и PR, о существенных последствиях такого различия. С этой точки зрения становится понятным и общий смысл, какой объединяет разговор о тех явлениях, сдвигах, которыми отмечены за последние годы биографии российских информационно-коммуникационных наук. Точно и глубоко первопричину подобных исторических перемен выразил в свое время Борис Шкловский, заметивший, что все они — «результат нового переосмысления жизни».

Из общего содержания статьи вытекают следующие итоги.

1. Вступившие во взаимодействие смежные науки целесообразно рассматривать в процессе преподавания не только на уровне практических открытий, свершенных по отдельности той или другой дисциплиной. Не менее важно увидеть и оценить организационно-творческие инновации, полученные в результате сложения действий объединенных сил.
2. Вузовские преподаватели и методисты предупреждают об опасности повторения материалов изучаемых тем и разделов при преподавании смежных и близких друг другу предметов. Необходимо предупредить новую угрозу: концентрируя внимание аудитории на изложении представлений, технологий, явлений, возникающих в процессе взаимодействия смежных дисциплин, необходимо в то же время дать системное понятие об общих познавательно-творческих возможностях в жизни общества каждой из рассматриваемых. Иначе говоря, не терять из виду и проводить на занятиях ру-

ководящую идею о том, что информация является стратегическим ресурсом управления.

3. Объективная оценка и анализ связей PR и СМИ показывают, что по целям, основному предназначению и содержанию деятельности оба эти информационно-коммуникационные институты выступают в качестве партнеров, опорных союзников.
4. В неостывающей борьбе за массовую аудиторию, за расширение круга подписчиков СМИ опираются на теоретические представления, организационные навыки и технологии

PR. Видимо, можно сказать, что этой стороной деятельности СМИ выступают как субъект PR.

5. Постоянно восполняемый запас свежих идей, ярких замыслов, организационно-творческих акций, рождаемый усилиями и талантом сотен и тысяч редакторов, журналистов, издателей при организации и проведении разнообразных подписных кампаний, будучи преломленным в сознании специалистов PR, становится активным раздражителем и стимулятором профессионального пиаровского творчества.

Социальная эксклюзия как угроза гармоничному обществу

Муйзиник Н. В.

В рамках концепции «социального благополучия» ученые многих стран все чаще сталкиваются с такими понятиями, как «гражданская ответственность», «солидарность» и «социальная сплоченность». Социальная политика европейских стран разрабатывается с учетом этих важных понятий. Но наравне с ними все чаще встречается, возможно, более важное понятие, формирующее новые социальные группы и социальные категории, — понятие социальной эксклюзии.

Термин «эксклюзия» постепенно сложился в ходе исследований бедности при изучении таких процессов, как маргинализация, лишения и нищета (депривация)¹ и в переводе означает «исключение из», «отторжение» как процесс и «отверженность» как состояние. Понятие эксклюзии возникло в 80-е годы и стало ключевым для исследователей и политических деятелей, стремящихся к пониманию и устранению ряда негативных социальных явлений, связанных со структурными преобразованиями экономики.

Социальная эксклюзия подразумевает исключение из общества. В настоящее время в западной социологической традиции сложились два подхода к этой проблеме. Первый из них, трактующий социальную эксклюзию в широком смысле слова, рассматривает явление эксклюзии на макроуровне, позиции общества сосредотачиваются на самом факте отсутствия доступа к механизмам интегра-

Наталья Васильевна Муйзиник — начальник отдела международных программ и регионального сотрудничества, соискатель кафедры социологии и социальной работы СЗАГС

¹ Абрахамсон П. Социальная эксклюзия и бедность // Общественные науки и современность. 2001. № 2. С. 158.

ции. Ключевым словом при таком подходе выступает «дискриминация». Второй подход рассматривает социальную эксклюзию в узком смысле слова, на микроуровне, т. е. анализирует положение самих носителей социальной эксклюзии, обращает внимание на то, в чем именно проявляется специфика жизненной ситуации членов этой группы по отношению к другим членам общества². Под категорию исключенных из общества, а именно из нормальных общественных и социальных отношений, попадают безработные, инвалиды, мигранты, женщины, подвергающиеся различного рода дискриминации, дети-сироты и многие другие. Эти категории не пользуются собственными фундаментальными правами — не имеют возможности работать, не имеют нормального жилья, не имеют доступа к медицинским, образовательным и духовным услугам, находятся за пределами общества. Ответом на ситуацию маргинализации общества может послужить политика равного доступа к реализации своих фундаментальных прав. В первую очередь речь идет о праве на труд.

В данной статье не будем касаться статистических данных, отражающих уровень безработицы, а рассмотрим группу людей, которая по разным причинам физического либо психологического характера уже не ищет работу, поскольку убеждена, что этот поиск ни к чему не приведет, поскольку их опыт показал, что всегда найдутся более достойные. В этой связи остановимся на понятии «пригод-

ность к трудоустройству». Сложно дать точное определение этому понятию. Оно связано не только с профессиональной квалификацией. Специалисты предлагают четыре критерия для определения понятия «пригодности к трудоустройству»: выполнение элементарных правил жизни в обществе и коллективе, владение понятием времени и пространства, способность обучаться и мотивация к работе³. Таким образом, для тех, кто более пригоден, безработица становится лишь временным испытанием. Для других стагнация в ситуации безработного приводит к материальному и моральному истощению, испытанию превращается в драму, безработица в эксклюзию.

Вернемся к понятию социальной сплоченности. Ведь иметь низкую заработную плату — это одно, быть исключенным из общества — совсем другое. В первом случае, доходы низкие, но поддерживаются социальные связи — работник, работающий по временному контракту, даже мало оплачиваемый, не изолирован и участвует в коллективном деле, необходимом обществу. Кроме того, он «пригоден» к трудоустройству в глазах других работодателей. Хронический безработный, разочарованный безработный, не способный найти рабочее место, представляет риск для работодателя. «То есть тот, кто не имел работы, становится “непродаваемым”, поскольку рассматривается как “непригодный”, в данном случае непригодный к выполнению работы, которую ему могут поручить»⁴. Сейчас

² Тихонова Н. Е. Социальная эксклюзия в российском обществе // *Общественные науки и современность*. 2002. № 6. С. 5.

³ *Politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion et mutations de l'action sociale*. Ecole nationale d'administration (ENA). Promotion A. de Saint-Exupéry. — Paris: La documentation Française, 1994. P. 324.

⁴ Clerc D. La valeur économique du concept d'insertion // *Après-demain*. 1999. № 418. P. 44.

исполнение рабочих обязанностей требует новых качеств, таких как общительность, профессиональное сознание, инициативность и креативность, которых не имеет и не может получить безработный. Поэтому безработный при найме подвергается ситуации жестокого отбора. Среди кандидатов-безработных работодатель отберет такого, кто не имеет работы в течение краткого времени, среди молодых — имеющих соответствующий диплом и опыт работы. Эксклюзии способствуют и другие факторы. Быть женщиной при найме значит почти то же, что быть инвалидом. Жить в трудном квартале, иметь другой оттенок кожи, иметь иностранное имя — все это является дополнительными шансами на исключение из общества. Эксклюзия питает саму себя, так как безработные, подвергшиеся ситуации исключения, теряют профессиональные качества, знания, навыки и умения, и, наконец, разочаровывается в себе и в своих возможностях. Вследствие этого происходит десоциализация: маргинализация, алкогольная зависимость и потеря веры в себя.

Потеря работы лишает человека привычного образа жизни, приводит к утрате источника внутренней удовлетворенности, нарушению ритма жизни. Долгое отсутствие работы неизбежно сопровождается изменениями в поведении человека. Очень важный фактор связан с потерей безработным чувства време-

ни и пространства. Наиболее простыми являются изменения, носящие внешний характер и относящиеся, например, к организации дня. Когда у безработного появляется много свободного времени, режим дня теряет для него актуальность: человек поздно ложится и поздно встает. Он может опоздать на назначенную встречу, неоправданно затягивать беседу с работником службы занятости. Подобные действия безработного являются следствием естественной утраты временных ориентиров. Меняется также пространственная организация поведения. Для безработного становится несущественным разделение пространства на домашнее и рабочее⁵.

В то же время в ситуации длительной безработицы происходит снижение субъективной значимости профессиональной деятельности⁶. Безработный, который активно не ищет свое место на рынке труда, не борется за достойное существование, а рассчитывает лишь на пособие, деградирует как работник, как человек. Чем дольше человек является безработным, тем тяжелее ему восстановить себя как активную самостоятельную действующую личность⁷. Появляется и становится типичным для многих безработных синдром «выученной беспомощности» — делегирование ответственности за решение проблем своей профессиональной занятости различным социальным институтам⁸.

⁵ Politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion et mutations de l'action sociale... P. 29.

⁶ Ильин Е. П. Мотивация и мотивы. — СПб., 2000. С. 23.

⁷ Грохольский А. Человек не занятый — путь к деградации // Восточно-Сибирская правда. 1998. 10 сентября. С. 4.

⁸ Хомутов В. Хроническая безработица: предпосылки и последствия // Человеческие ресурсы. 1998. № 4. // <http://muc.renet.ru/journal>.

С точки зрения общественного сознания и гармоничного общества такая ситуация неприемлема ни с гуманистических ни с экономических позиций. «Быть лишенным работы, значит быть лишенным социального статуса, места в обществе, общественного признания. То есть те, кто не имеет работы, становятся гражданами второго сорта, поскольку все мы живем в мире, где экономика играет доминирующую роль»⁹. Это важно как с точки зрения экономического роста, так и с точки зрения построения гармоничного общества. Речь идет о возможности для каждого внести свой вклад в построение и развитие общества, об идее, что общество — продукт коллективного труда. Поэтому политика, направленная на адаптацию безработных, на включение их в общество, реализуемая во многих странах, является политикой в полной мере гражданской, так как заставляет каждого стать строителем общества, в котором мы живем.

Механизм адаптации безработных, появившийся в Европе в начале 80-х годов, позволяет восстановить веру в себя, приобрести профессиональные навыки, психологические качества, необходимые для работы. Человек не только получает профессиональные компетенции, но, что намного важнее, учится общаться в коллективе, где есть начальники и подчиненные, строить социальные отношения, распоряжаться собой и своим временем, даже одеваться и вести себя по-иному.

Необходимость внедрения механизма адаптации безработных была признана законодателями многих стран, а ее

эффективность зависит от системы правительственных взаимоотношений между государственными органами и органами гражданского общества.

Рассмотрим подробнее реализацию механизма адаптации безработных на примере Франции. 29 июля 1998 г. во Франции был принят Закон о борьбе с эксклюзией, который упорядочил всю систему функционирования механизма адаптации безработных. В предисловии к закону говорится о том, что «Государство в одиночку не может вести борьбу с эксклюзией, а именно те, кто находятся ближе к территории, те, кто ежедневно живут бок о бок с людьми, подвергшимися исключениям, способны справиться с этими проблемами»¹⁰. Эти слова свидетельствуют о необходимости привлечения граждан и институтов гражданского общества к решению проблем социальной эксклюзии. Поэтому во Франции механизм адаптации безработных представляет собой многоуровневую систему, в которую входят как органы государственной центральной власти, так и территориальные органы, ассоциации и фонды. Большую роль играют постепенно создаваемые с конца 1980-х гг. специализированные структуры, являющиеся по юридическому статусу кооперативами или ассоциациями, предлагающие безработным временную профессиональную занятость и параллельное социальное сопровождение.

Инициаторами возникновения таких специализированных структур часто являются местные сообщества, в частности коммуны. Так, например, *площад-*

⁹ Clerc D. La valeur économique du concept d'insertion // *Après-demain*. 1999. № 418. P. 46.

¹⁰ Le programme et la loi de prévention et de lutte contre les exclusions: Ministère de l'emploi et de la solidarité. 1999. P. 7.

ки для адаптации вовлекают в трудовую деятельность людей, испытывающих наибольшую сложность. Это — обобщающее название для разнообразных работ на местном уровне, временного или постоянного характера, появляющихся по инициативе коммун. Треть работ, выполняемых на площадках для адаптации, относятся к сфере ухода за окружающей средой и природными зонами, озеленения, 20% к строительству, также встречается ремесленное производство. Площадки совмещают производство с педагогическими методиками, помещая «клиента» в реальную рабочую обстановку. Интересно, что структур, подобных площадкам для адаптации во Франции, не существует в других европейских странах, использующих классические формы профессионального обучения безработных.

Интересным примером участия местных сообществ в процессе адаптации безработных служат так называемые *Объединения квартала* — структуры, создаваемые по инициативе местных территориальных органов власти, местных ассоциаций и жителей данной территории, с целью воссоздать социальные связи на определенной территории и найти новые методы управления территорией. Целевая группа — жители квартала, испытывающие трудности с работой. Объединение предлагает им оплачиваемую работу по временному контракту, чаще на неполный рабочий день. Цель работы объединений — предоставить необходимый период для адаптации, а также повысить гражданскую ответственность таких жителей путем привлечения к управлению кварталом и участия в коллективной жизни квартала.

Объединение квартала, как и другие структуры для адаптации, совмещают экономическую деятельность и социальный подход. Деятельность, предлагаемая жителям, экономически рентабельна. Поэтому такое объединение на 80% находится на самофинансировании. Это деятельность по ремонту и техническому обеспечению коммунальных помещений, другим видам ремонта, озеленение территорий. С социальной точки зрения, выполняются функции приема жителей, нуждающихся в помощи и обучении.

Социальная политика в области борьбы с эксклюзией и безработицей современной Франции строится на основании основного документа под названием План социальной сплоченности, который получил статус закона в январе 2005 г. План являет собой новый подход, комплексно решая серьезные проблемы, среди которых хроническая безработица, безработица среди молодежи, рост числа исключенных и зависимых, жилищная проблема, дискриминация, кризис образовательной системы. Цель этого плана — действовать одновременно по трем направлениям: занятость, доступ к жилью и равенство шансов. Особенное внимание направлено на «развитие деятельности для женщин, на социальное сопровождение детей и молодежи и на их обучение. В программе действий также усиление борьбы против дискриминации, прием и интеграция иммигрантов. Большой упор делается на строительство социального жилья, усиление и улучшение ночлежных домов и достижение финансового равенства между территориями»¹¹. Для реализации этого плана пре-

¹¹ Dillenseger C. Le plan de cohésion sociale // <http://www.cohesionsociale.gouv.fr>.

доставляется бюджет в 12,7 миллиарда евро на пять лет.

После отрицательного голосования на референдуме, посвященном Европейской Конституции, французский премьер-министр заявил, что «абсолютным приоритетом Франции становится война с безработицей. Современное правительство — не первое правительство, борющееся с безработицей, но оно станет первым, которое посвятит этой цели всю энергию и мобилизует для этого все силы нации»¹². Конкретным предложением стало создание «социального пакта» с ориентацией на четыре направления деятельности: занятость, борьба с безработицей; адаптация молодых; социальная защита и борьба с бедностью.

Что касается России, численность экономически активного населения к концу сентября 2004 г. составила около 50% от общей численности населения страны. Число незанятых людей в 2005 г. вырастет до 8 млн, а вынужденных жить на пособие — до 2 млн человек. Но проблема заключается не в уровне безработицы, а в диспропорциональном распределении безработицы по территории страны. Разрыв между максимальным и минимальным уровнями безработицы достигает по регионам до 22 раз. К категориям, испытывающим наибольшие трудности при поиске работы, относятся граждане предпенсионного возраста, молодежь и отдельные категории с низкой конкурентоспособностью и трудовой мобильностью (женщины, имеющие детей, инвалиды, беженцы и вынужденные переселенцы, освобожденные из мест лишения свободы).

Другая проблема — недостаточное внимание к проблеме адаптации безработных. Опросы показывают, что граждане слабо верят в способность государственных служб занятости обеспечить их достойной работой и соответственно низких стимулах к регистрации в данных органах. Политика адаптации безработных, проводимая Россией, носит главным образом целевой характер. Программы и мероприятия в основном направлены на молодежь, инвалидов и военнослужащих, уволенных в запас и подразумевают скорее квотирование рабочих мест для этих групп на классических предприятиях и в организациях, чем создание специализированных институтов адаптации.

Социальная эксклюзия российско-го населения в период трансформации характеризуется следующими свойствами: в короткий период времени было разрушено старое общество, это повлекло устранение традиционных социальных гарантий и прав, в первую очередь, в сфере труда. Ряд социальных групп сохраняет свою приверженность прежним социалистическим ценностям. Существует разрыв между сохранением в массовом сознании высокой ценности работы как гарантии социального статуса и тем фактом, что полная занятость уже не является абсолютной ценностью политики. Это еще больше обостряет эксклюзию.

Также существует проблема наличия у работников стереотипов, которые влияют в дальнейшем и на восприятие безработных. В течение долгого времени безработица была практически неизвестна для советских людей. Многие поколения

¹² Villepin rezoit les partenaires sociaux, l'emploi décrété priorité nationale // Reuters. 2005. 06.06 // <http://fr.news.yahoo.com/050606/202/4g7lb.html>.

были воспитаны на идее, что безработица — чуждое явление для советского образа жизни, поскольку государство и предприятие позаботятся и гарантируют работу. Патерналистские ценности характерны для нескольких поколений работников, что обозначает ориентацию не на свои способности, а на помощь со стороны. Интересный пример: чем реальнее потеря работы, тем сильнее у работников ожидание помощи от государства. У молодых людей адаптация проходит легче.

В настоящий момент теоретиков и практиков волнует проблема роста среди безработных той группы, которая принимает ситуацию безработицы как должное и не предпринимает попыток ее изменить. Более того, исследования ученых позволили выявить те «слабые» группы, которые принимают решение о полном выходе из оплачиваемой незанятости, откуда появился новый термин — мотивация к незанятости¹³. Большую ориентацию на незанятость демонстрируют работники старшей возрастной когорты. В их ситуации оплачиваемая занятость становится невыгодной, так как величина пособия по безработице превышает предлагаемый размер оплаты труда, а уровень притязаний достаточно высок. Так, переходящая в ведение домашнего хозяйства форма безработицы получила название «разочарованной» и рассматривается как альтернатива безработице. Подгруппа выпускников также имеет ориентацию на незанятость, рассчитывая на доходы родственников. Третья подгруп-

па — работники среднего возраста, стоящие на нижних ступеньках должностной и квалификационной профессиональной структуры.

Мотивация на незанятость является проблемой как для нашего общества, которое стремится к гражданственности, демократии и экономическому росту, так и для стран, таких как Франция, с устоявшимися традициями социальной защиты, иногда переходящими в постоянную опеку, и стимулирующими к иждивенчеству своих граждан. Задачей институтов адаптации становится возвращение этим группам мотивации к труду, учитывая специфику каждой группы.

Российский рынок труда характеризуется достаточно высоким уровнем отчаявшихся работников, достигающим 1,5–2% от численности экономически активного населения. Фактически Госкомстат России формирует категорию отчаявшихся работников из двух подгрупп экономически неактивного населения, которые желают иметь работу, но при этом не ведут поиска на рынке труда. Во-первых, это лица, которые потеряли надежду найти работу после длительных безуспешных попыток. Во-вторых, это лица, которые уверены, что на рынке для них нет никакой подходящей работы. К ним следовало бы добавить еще одну подгруппу: лиц, которые не знают, где и как искать работу¹⁴.

С целью решения этого комплекса проблем создаются среднесрочные программы социально-экономического развития России. Так, программа развития

¹³ Жидкова Е. М. Ориентация на незанятость среди проблемных групп рынка труда // Социс. 2005. № 4. С. 54.

¹⁴ Капелюшников Р. Нестандартные формы занятости и безработицы в России. — М.: ГУ-ВШЭ, 2004. С. 48.

на 2002–2004 гг. определила в качестве основных следующие направления государственной политики на рынке труда:

- разработка эффективной системы профессионального обучения и переобучения;
- оказание адресной поддержки при трудоустройстве гражданам, особо нуждающимся в социальной защите, на основе профилирования и развития эффективных технологий работы;
- осуществление активной политики занятости населения;
- совершенствование организации общественных работ на основе повышения их социального статуса, расширения видов и масштабов с учетом потребностей регионов и т. д.

Приоритетной задачей становится переориентация служб занятости на оказание эффективной помощи в трудоустройстве безработных, испытывающих серьезные трудности. Например, в Воронеже разработана городская программа общественных и временных работ, включающая в себя делопроизводство, помощь престарелым, уборку территории, пляжей, парков и лесов, сельхозработы.

Приверженность населения к патерналистским ценностям, повышение численности регистрируемых безработных, повышение количества обращений безработных в государственные службы свидетельствуют о том, что без эффективной работы государственных институтов проблема адаптации не будет решена. Жители России особенно зависи-

мы от государственной поддержки, и именно социальное государство в условиях рынка должно создавать условия для адаптации тех слоев, групп и индивидуумов, которые в силу сложившихся рыночных отношений стали субъектом неравенства¹⁵.

Анализ безработицы и процесса адаптации безработных в России свидетельствует о том, что условием эффективности процесса адаптации является правильное функционирование институтов адаптации, направленное в первую очередь на обеспечение равных прав и доступа к достойному труду. В первую очередь речь идет о государственных институтах.

При этом специалисты службы занятости подчеркивают, что многие функции в борьбе с социальной эксклюзией могли бы выполняться общественными организациями или союзами работодателей. Однако практика показывает, что таких организаций на данный момент практически нет. В качестве примера можно упомянуть Центр профессиональной реабилитации инвалидов, созданный в Санкт-Петербурге в 1998 году в рамках международного социального проекта по аналогии и на деньги немецких партнеров. Центр выполняет весь цикл профессиональной реабилитации: в полном объеме работает система профессионального отбора и профпробы, психологическая и социальная службы, медицинское сопровождение; открыт консультационный пункт по трудоустройству инвалидов (биржа труда для инвалидов)¹⁶. В апреле 2001 г. в Чебокс-

¹⁵ Григорьева И. А. Человек в социальном государстве: согласование интересов. — СПб.: Изд-во СПГУ, 2002. С. 29.

¹⁶ Инвалидам нужна работа. Город готов дать ее // Невское время. 1998. № 16(1657). 29 января. С. 2.

сарах открылся Центр по реабилитации безработных. Центр проводит социально-психологические тренинги, групповые занятия с безработными, молодежью, инвалидами, организует выездные бригады в другие районы. Случаи создания таких институтов пока что единичны, и, к сожалению, они не работают в течение долгого времени.

Опираясь на международный опыт, можно сделать вывод о необходимости более активного привлечения других институтов к проблемам социальной эксклюзии и налаживания скоординированной системы взаимодействия между институтами и всеми уровнями. Это касается как активного участия в разработке и реализации программ

адаптации, так и участия в финансировании. «Участие региональных и муниципальных властей, а также местных работодателей в финансировании активных программ занятости кажется единственным выходом»¹⁷.

Таким образом, социальная адаптация становится важным условием перехода общества к целенаправленным действиям для достижения развивающегося и гармоничного общества. Необходимо повышать социальную ответственность граждан и работодателей в пользу построения системы адаптации безработных в России путем налаживания взаимодействия между государственными, негосударственными институтами и гражданами.

¹⁷ Герций Ю. Безработица растет, ее структура изменяется // Человек и труд. 2002. № 7. С. 64.

III межрегиональная научно-практическая конференция
«Местное самоуправление в условиях реализации нового Федерального закона
“Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»

Приятелев В. В.

Начиная с 2003 г., с момента принятия новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», положившего начало новому этапу реформы, вопросы, связанные с преобразованиями и организацией новой системы местного самоуправления в России, остаются в поле пристального внимания многих научных и научно-практических мероприятий.

В ряде субъектов Федерации Северо-Западного федерального округа процесс реформирования местного самоуправления перешел в стадию практического осуществления. Сформирована система регионального законодательства по вопросам местного самоуправления, развернута активная деятельность по приведению местных и региональных нормативных актов в соответствие с федеральным законодательством. С 1 января 2006 г. приступили к работе вновь сформированные органы местного самоуправления. Создана и развивается система подготовки кадров для муниципальной службы.

Все это в полной мере относится к Вологодской области, где Федеральный закон № 131-ФЗ

Вячеслав Викторович Приятелев — директор филиала Северо-Западной академии государственной службы в г. Вологда

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2006 г. вступил в действие в полном объеме. На сегодняшний день в Вологодской области определены территории и законодательно установлены границы вновь образованных муниципальных образований. Вместо существовавших на Вологодчине в дореформенный период 390 городов, поселков и сельсоветов в настоящее время образовано 344 городских и сельских поселения. Избраны 344 главы (из них 245, что составляет более 70%, избраны из ранее действовавших глав сельских и поселковых администраций) и 2977 депутатов вновь образованных муниципальных образований.

Подготовительный этап реформы местного самоуправления завершен, и с 1 января 2006 г. органы местного самоуправления Вологодской области приступили к работе в новых условиях. Первые результаты работы созданных муниципалитетов:

- в поселениях активно идет становление структуры местных администраций. Разрабатываются необходимые положения и должностные регламенты;
- к январю 2006 г. межбюджетные отношения сформированы со всеми муниципальными образованиями. Открыты счета поселений, на которые будут зачисляться бюджетные средства;
- продолжается работа по разграничению собственности муниципальных образований;
- проводится подбор и укомплектование квалифицированными кадрами органов местного самоуправления;

- создание органов муниципальной статистики позволило муниципальным образованиям на более высоком уровне строить экономическую политику, прогнозировать развитие территорий и формировать бюджеты поселений;
- решаются вопросы по обеспечению деятельности сформированных органов местного самоуправления оргтехникой и программным обеспечением;
- за счет бюджетных средств муниципальных районов проводится ремонт помещений, приобретается мебель для оборудования рабочих мест работников вновь образованных муниципальных образований.

Учитывая практический опыт подготовки к реализации нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Вологодская область была выбрана местом проведения очередной III межрегиональной научно-практической конференции «Местное самоуправление в условиях реализации нового Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

Конференция состоялась в Вологде 21–22 февраля 2006 г. и стала логическим продолжением подобных мероприятий, прошедших в Новгороде (2003) и Пскове (2004).

Организаторами конференции выступили аппарат Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, правительство Вологодской области, Северо-Западная академия государственной службы и филиал Се-

веро-Западной академии государственной службы в г. Вологде.

В работе конференции приняли участие губернатор Вологодской области Вячеслав Позгалев, помощник Полномочного представителя Президента России в СЗФО Валерий Голощапов, директор департамента федеративных отношений, государственного управления и местного самоуправления Министерства регионального развития России Сергей Мирошников, исполняющий обязанности генерального директора Конгресса муниципальных образований России Виктор Панкращенко, ученые Северо-Западной академии государственной службы.

В течение двух дней в конференции приняли участие 350 специалистов из 13 субъектов Российской Федерации. Помимо пленарного заседания в рамках конференции была организована работа трех секций: «Нормативно-правовое и организационное обеспечение реформы местного самоуправления», «Совершенствование межбюджетных отношений как основа развития местного самоуправления. Эффективное управление муниципальной собственностью», «Проблемы формирования и развития кадрового потенциала органов местного самоуправления». Таким образом, на заседаниях трех секций были всесторонне рассмотрены те «три кита», которые лежат в основе реформы местного самоуправления.

Наряду с несомненными успехами в реформировании местного самоуправления участники конференции отметили и целый ряд нерешенных проблем. Сохраняют свою остроту вопросы террито-

риального устройства, межбюджетных отношений, разграничения полномочий, взаимодействия налоговых органов и органов местного самоуправления.

Все более насущной становится проблема налаживания межмуниципального взаимодействия, объединения усилий органов местного самоуправления в отстаивании своих интересов. Важнейшую роль в этой связи призван сыграть Совет муниципальных образований, создание которого предусмотрено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При очевидных сдвигах в положительном направлении остаются актуальными задачи подготовки и переподготовки кадров для муниципальной службы. Причем на первый план выходит необходимость согласованных усилий учебных заведений и властных структур по сглаживанию и постепенному преодолению очевидных противоречий между теорией и практикой государственного и муниципального управления.

Кроме того, многие участники конференции обратили особое внимание на прямую зависимость эффективной реализации национальных проектов от успеха проведения реформы местного самоуправления.

Конференцией были приняты предложения и рекомендации в адрес органов государственной власти и местного самоуправления, учебных заведений, ведущих подготовку специалистов в сфере муниципального управления.

Научно-методическая конференция «Актуальные вопросы организации и содержания учебного процесса»

Горбатова Н. В.

10 февраля 2006 г. в Северо-Западной академии государственной службы состоялась научно-методическая конференция «Актуальные вопросы организации и содержания учебного процесса». В конференции приняли участие более 100 преподавателей и сотрудников академии. Основной задачей конференции было определение наиболее перспективных направлений методической и научной работы.

Открыл конференцию ректор СЗАГС, д. пед. н., профессор А. С. Горшков. Он обратил внимание присутствующих на важность регулярного и гласного обсуждения проблем методического обеспечения образовательного процесса. В качестве ключевых аспектов совершенствования учебного процесса А. С. Горшков выделил такие, как совершенствование качества образовательных программ, постоянное повышение квалификации преподавательского состава и применение в педагогической работе новейших образовательных технологий, улучшение условий обучения, наличие системы управления качеством образовательного процесса.

А. С. Горшков отметил высокое качество образовательных программ СЗАГС и их полное соответствие требованиям государственного стандарта, высокую квалификацию профессорско-преподавательского состава (так, показатель численности профессоров среди работников академии один из самых высоких в Санкт-Петербурге). Особое внимание в докладе было уделено изменениям в об-

Наталья Валентиновна Горбатова — кандидат политических наук, доцент кафедры связей с общественностью Северо-Западной академии государственной службы

разовательном процессе, связанным со вступлением России в Болонский процесс.

На пленарном заседании также выступили д. т. н., профессор, заведующий кафедрой математики В. А. Курзнев с докладом «Специфика преподавания математических дисциплин в образовательных программах управленческих специальностей», д. ф. н., профессор, заведующий кафедрой философии Г. Г. Филиппов посвятил свое выступление месту и роли письменных работ в системе высшего профессионального образования, д. филол. н., профессор, заведующий кафедрой связей с общественностью Л. Э. Варустин рассказал о методике преподавания смежных дисциплин (PR и СМИ — система взаимодействия).

Часть докладов, прозвучавших на конференции, была посвящена организации учебного процесса. К. юрид. н., доцент кафедры государственного и международного права, зам. директора Института дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих по учебно-методической работе Н. В. Дунаева посвятила выступление особенностям организации учебного процесса по дополнительным образовательным программам. К. воен. н., профессор, зав. отделом управления качеством профессионального образования СЗАГС Г. И. Кузнецов выступил с докладом «Модель системы менеджмента качества академии и критерии качества учебного процесса на кафедре».

В рамках конференции прошли круглые столы. Один из них был посвящен

наиболее сложным проблемам междисциплинарного взаимодействия в подготовке государственных служащих. Участники круглого стола обсудили различные аспекты подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих. Так, В. В. Засядь-Волк, к. геогр. н., доцент кафедры финансов и государственного регулирования экономики, декан факультета экономики и финансов СЗАГС посвятил свое выступление вопросам организации преподавания экономических дисциплин. Л. И. Шишкина, к. филол. н., доцент кафедры связей с общественностью выступила с сообщением «Новый тип сознания и проблемы современного образовательного процесса». А. О. Плиева, ст. преподаватель кафедры иностранных языков рассказала о зарубежном опыте организации преподавания иностранных языков для специальных целей.

Другой круглый стол, прошедший в рамках конференции, был посвящен актуальным аспектам применения новых образовательных технологий в образовательной деятельности. Здесь состоялась дискуссия о роли и месте технологий в образовательном процессе и особенностях преподавания, связанных с их применением. Большое внимание участники круглого стола уделили вопросам применения тестовых заданий в учебном процессе и контроле знаний обучающихся.

По итогам конференции были приняты рекомендации, обозначившие основные направления совершенствования учебного процесса в СЗАГС.

Международная научная конференция «Вызовы глобализации в начале XXI века»

Хренов А. Е.

Под таким названием 14–15 апреля 2006 г. в Северо-Западной академии государственной службы работала Международная научная конференция. Ее организаторами выступили СЗАГС, Балтийский государственный технический университет «Военмех» им. Д. Ф. Устинова, Академия геополитических проблем и Санкт-Петербургское отделение российской ассоциации политических наук. В конференции приняли участие более ста тридцати человек — видные ученые, преподаватели вузов, аспиранты Санкт-Петербурга и Москвы, Владимира и Калининграда, Мурманска и Краснодара, Вологды и Саратова и др. Большой интерес к мероприятию проявили ученые из ближнего и дальнего зарубежья — Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана, Республики Беларусь, Украины, Финляндии, Франции и Японии.

Выступления участников конференции на пленарном и секционных заседаниях охватывали значительный круг проблем:

- глобальная история и глобальная геополитика: новое видение современного мира;
- геополитический передел Евразии;
- национальная и региональная безопасность в глобализирующемся мире;
- цивилизационная и геополитическая идентичность России.

Конференцию открыл первый проректор Северо-Западной академии государственной службы д. истор. н., профессор А. С. Тургаев. На пленарном заседании с докладами выступили генерал-полковник, первый вице-президент Академии

Андрей Евгеньевич Хренов — кандидат философских наук, доцент кафедры политологии Северо-Западной академии государственной службы

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

233

1 / 2006

геополитических проблем, д. истор. н., профессор Л. Г. Ивашов, д. фило- с. н. (Ph.D.), доцент кафедры страте- гии Академии национальной обороны Финляндии А. Юнтунен, заведующий кафедрой философии БГТУ «Воен- мех» им. Д. Ф. Устинова, докт. филос. наук, профессор А. П. Мозелов, первый вице-президент Петровской академии наук и искусств, председатель Совета межрегиональной общественной орга- низации «Российско-Белорусское брат- ство» д. филос. н., профессор А. В. Во-

ронцов, генерал-полковник, вице-пре- зидент Академии безопасности, обо- роны и правопорядка, докт. воен. н. С. С. Сапегин, зав. кафедрой политол- огии БГТУ «Военмех» им. Д. Ф. Усти- нова д. социол. н., проф. Б. А. Исаев и доцент кафедры политологии СЗАГС канд. филос. н., доц. В. А. Павлов. Де- тальное обсуждение докладов и вы- ступлений состоялось на секционных заседаниях. Наиболее интересные материалы будут представлены чита- телям в следующем номере журнала.

IV Международный научный форум «Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность». К 100-летию Государственной Думы

20 июня 2006 г. в Северо-Западной академии государственной службы состоится Международный научный форум «Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность», приуроченный к 100-летию Государственной Думы.

В рамках форума будут рассмотрены следующие вопросы:

Секция 1: «Исторические традиции представительной власти в России и современный парламентаризм».

- Парламентаризм как политико-правовая идея: происхождение, особенности, перспективы.
- Законотворческий процесс в Государственной Думе РФ и парламентский контроль в системе государственной власти Российской Федерации.
- Выборы в Государственную Думу: исторический опыт и современные проблемы.
- Избирательный процесс и избирательное законодательство в России.

Секция 2: «Парламентаризм в современном обществе: традиции и современные реалии».

- История становления парламентаризма: зарубежный и российский опыт.
- Роль парламентов в принятии внешнеполитических решений.
- Современный российский парламентаризм и развитие международных связей.
- «Четвертая власть» и законотворческие процессы.

Секция 3: «Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с хозяйствующими субъектами: проблемы формирования реального партнерства».

- Формирование круга компетенции органов власти в решении экономических проблем региона.
- Воздействие экономических проблем региона на выработку политики органов власти.
- Научное обоснование решения крупных комплексных проблем социально-экономического развития региона.

Секция 4: «Реформирование государственной власти и местного самоуправления в РФ: проблемы и тенденции развития».

- Представительные органы государственной власти и местного самоуправления.
- Проблема государственности и развития парламентаризма в России.
- Человеческий ресурс как основной объект управления.
- Прогнозирование и планирование развития властных структур в регионах.
- Государство и гражданское общество в свете развития парламентаризма.

Место проведения Форума: ул. Черняховского, д. 6/10.

Материалы для опубликования в сборнике принимаются объемом не менее 0,4 п. л. в электронном виде по адресу: 199178, Санкт-Петербург, В. О., Средний пр., д. 57, комн. 320.

Научно-практическая конференция «Реформирование управления общественными финансами»

23–27 июня 2006 г. в Санкт-Петербурге состоится научно-практическая конференция «Реформирование управления общественными финансами в Ленинградской области».

Конференция проводится по итогам выполнения Программы реформирования региональных финансов Ленинградской области. Основной целью конференции является обсуждение результатов исполнения программы и выработка практических рекомендаций по внедрению методов бюджетирования, ориентированного на результат, в практику постоянной деятельности органов власти Ленинградской области всех уровней.

Основными темами дискуссий определены:

1. Пути и методы управления ростом человеческого капитала в Ленинградской области;
2. Реформирование отраслей здравоохранения, образования и социальной защиты населения, как основа для реформы общественных финансов Ленинградской области;
3. Стратегия / концепция / политики системы государственной службы и кадров Ленинградской области в условиях реформирования региональных финансов.

В ходе конференции будут заслушаны и обсуждены доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования в пилотных отраслях, подготовленные участниками пилотных проектов в соответствии с Методическими рекомендациями по подготовке бюджетных докладов на 2006–2008 гг. (методика Шаронова – Голиковой).

ФСП-1

Почта России

АБОНЕМЕНТ на газету
журнал

12971

(индекс издания)

«Управленческое консультирование» Количество комплектов **1**

на 2006 год по месяцам:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
						×	×	×	×	×	×

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

на газету
журнал

12971

(индекс издания)

«Управленческое консультирование»

(наименование издания)

Стоимость	подписки	руб.	коп.	Количество комплектов	1
	пере-адресовки	руб.	коп.		

на 2006 год по месяцам:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
						×	×	×	×	×	×

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

Открыта подписка на научно-практический журнал «Управленческое консультирование»

Подписной индекс по Объединенному каталогу «Пресса России» — 12971.

Каталожная цена подписки одного номера — 193 руб. 10 коп.

Доставочную цену (услуги по оформлению подписки, доставка журнала подписчику) определяют почтовые отделения по месту подписки.

ПРОВЕРЬТЕ ПРАВИЛЬНОСТЬ ОФОРМЛЕНИЯ АБОНЕМЕНТА!

При оформлении подписки (переадресовки) без кассовой машины на абонемента проставляется оттиск календарного штампа отделения связи. В этом случае абонемент выдается подписчику с квитанцией об оплате стоимости подписки (переадресовки).

За сокращение выпусков и невыход изданий, за сдвигание номеров почта ответственности не несет.

Для оформления подписки на газету или журнал, а также для переадресования издания бланк абонемента с доставочной карточкой заполняется подписчиком чернилами, разборчиво, без сокращений, в соответствии с условиями, изложенными в каталогах Роспечати.

Заполнение месячных клеток при переадресовании издания, а также клетки «ПВ-МЕСТО» производится работниками предприятия связи и Роспечати.

За сокращение выпусков и невыход изданий, за сдвигание номеров почта ответственности не несет.

Редакционная подписка

На журнал можно подписаться также, оплатив квитанцию в банке **до 15 августа 2006 г.** и выслав ее ксерокопию на факс (812) 323-24-60 или отправив почтой по адресу: 199178, Санкт-Петербург, В. О., Средний пр., 57, каб. 320.

В этом случае стоимость одного номера, включая НДС, — 132 руб. — для тех, кто желает **получать журнал в редакции** (Санкт-Петербург, В. О., Средний пр., 57, каб. 320).

Стоимость номера, включая НДС, — 152 руб. — для желающих **получать журнал на домашний адрес** (стоимость номера и пересылки).



Извещение

ГОУ ВПО «Северо-Западная академия государственной службы» отделение по Василеостровскому р-ну УОФК по Санкт-Петербургу

КПП 7 8 0 1 0 1 0 0 0 1

(наименование получателя платежа)

7 8 1 5 0 1 4 0 0 0 8

ИНН налогового органа*

и его сокращенное наименование

4 0 5 0 3 8 1 0 7 5 2 0 1 0 0 1 6 3 9

Северо-Западный банк Сбербанка РФ г. Санкт-Петербург

(номер счета получателя платежа)

БИК: 0 4 4 0 3 0 6 5 3

Кор./сч. 3 0 1 0 1 8 1 0 5 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 6 5 3

Доход от реализации товаров

подписка на журнал «Управленческое консультирование»

3 0 3 3 0 2 0 1 0 1 0 0 1 0 0 0 0 0 1 3 0

(наименование платежа)

Плательщик (Ф.И.О.)

Адрес плательщика:

ИНН плательщика

Платеж по сроку:

Пеня:

Плательщик (подпись):

№ л/с плательщика

Сумма налога (сбора):

Итого к уплате:

Дата:

* или иной государственный орган исполнительной власти

Квитанция

ГОУ ВПО «Северо-Западная академия государственной службы» отделение по Василеостровскому р-ну УОФК по Санкт-Петербургу

КПП 7 8 0 1 0 1 0 0 0 1

(наименование получателя платежа)

7 8 1 5 0 1 4 0 0 0 8

ИНН налогового органа*

и его сокращенное наименование

4 0 5 0 3 8 1 0 7 5 2 0 1 0 0 1 6 3 9

Северо-Западный банк Сбербанка РФ г. Санкт-Петербург

(номер счета получателя платежа)

БИК: 0 4 4 0 3 0 6 5 3

Кор./сч. 3 0 1 0 1 8 1 0 5 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 6 5 3

Доход от реализации товаров

подписка на журнал «Управленческое консультирование»

Плательщик (Ф.И.О.)

Адрес плательщика:

ИНН плательщика

Платеж по сроку:

Пеня:

Плательщик (подпись):

№ л/с плательщика

Сумма налога (сбора):

Итого к уплате:

Дата:

* или иной государственный орган исполнительной власти

0,00р.

**Научно-практический журнал
Северо-Западной академии государственной службы
«УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ» № 1(21)/2006**

Электронная версия журнала доступна по адресу:
www.szags.ru/index.phtml?id_page=394

Учредители: Северо-Западная академия государственной службы,
Администрация Великого Новгорода, Новгородское муниципальное
научно-образовательное учреждение «Диалог»

Редактор Горбатова Н. В.

Корректор Верещун Е. В.

Дизайн и верстка Островой Е. И.

Дизайн обложки Тимофеев А. В.

Сдано в набор 07.04.2006. Подписано к печати 24.04.2006

Формат 70×100/16. Офсетная печать. Усл. печ. л. 15.

Тираж 1500 экз. Заказ № 253

Издание зарегистрировано Северо-Западным региональным управлением
Комитета Российской Федерации по печати.

Свидетельство о регистрации СМ 4 № П-2046 от 10.07.96

Объединенный каталог «Пресса России». Индекс 12971

**Комплекс издательских и полиграфических работ выполнен
ООО «Полиграфуслуги» (Издательский дом «Виктория плюс»)**
Санкт-Петербург, Сиреневый бульвар, д. 18, к. 1. E-mail: victory@mailbox.alkor.ru
