

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
СЕВЕРО-ЗАПАДНОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Выходит четыре раза в год

Издание осуществлено при финансовой поддержке
Комитета по науке и высшей школе Правительства Санкт-Петербурга

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



2006

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- **Горшков А. С.** Модернизация подготовки государственных и муниципальных служащих: ориентация на управление по результатам 5
- **Белобородов А. Б.** Управление государственной службой — на уровень, соответствующий требованиям реформы 10
- **Вагина Л. В.** Оплата труда государственных гражданских служащих 19
- **Киричук С. М.** Повышение эффективности и результативности работы органов местного самоуправления при участии в приоритетных национальных проектах 31
- **Паромов А. Ю.** Об оценке деятельности местных органов управления 37

ОФИЦИАЛЬНО

- **Нестеров А. Г.** О Координационном совете по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе 42
- Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе 45

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).

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- **Овчинников В. А., Меликян А. Б.** Правовой анализ положений нового Закона Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга» 51
- **Межевич Н. М.** Межмуниципальное сотрудничество в российском законодательстве о местном самоуправлении 61
- **Сергиенко А. М.** Муниципальная реформа в правовом поле города федерального значения — Санкт-Петербурга (вопросы регионального законотворчества) 69
- **Тихонова Н. Е.** Приоритеты социальной политики государства в оценках и представлениях россиян 80
- **Захарова Н. В.** Кризис управления в Евросоюзе: где выход из тупика? 94
- **Перепелкин Л. С.** Современный международный терроризм 103

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- **Приклонская Л. М.** Региональные аспекты привлечения иностранных инвестиций 115
- **Лагунов В. Б., Лебедев О. В.** Проблемы резервирования в электроэнергетике России 124
- **Запорожан А. Я.** Конвертация долгов в акции 133
- **Проскура Д. В., Тихомиров С. А.** Развитие условий инновационного трансфера как фактор реализации потенциала региона: направления и ориентиры 143

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

- **Буданов М. В.** Деятельность фондов обязательного медицинского страхования в условиях эксперимента по переходу на бюджетирование, ориентированное на результат 149
- **Алушкин Ю. А., Самодуров А. А., Яновский В. В.** Адаптивные модели образования 155
- **Вандышев В. А.** Развитие региональных сетей бизнес-инкубаторов — веление времени 169
- **Стрижак Н. А., Белякова Л. Ю.** Управление качеством образовательного процесса в вузе 176
- **Головнев А. В.** Российский Север: народы и границы 185
- **Мусаев И. М.** Теоретические и методологические основы исследования национализма в современном мире 193
- **Оськин С. А.** Особенности партийного строительства в современной России 204
- **Гавров С. Н.** Имперская и демократическая парадигмы развития современной России 214

КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ

- **Мильчик М. И.** Строительство и реконструкция каменных крепостей на Руси (XIV–XVI вв.) 224

Модернизация подготовки государственных и муниципальных служащих: ориентация на управление по результатам

Горшков А. С.

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

Система государственного управления России стоит перед новым испытанием на компетентность, подразумевающим умение создавать условия для выхода на новый уровень эффективности государственной службы в интересах укрепления государства и развития гражданского общества. Последние инициативы Президента РФ по реформированию системы властных отношений в нашей стране, уточняя основные положения административной реформы, дают очередной импульс к тому, чтобы каждый на своем месте сделал все возможное для решения этой задачи.

Северо-Западная академия государственной службы, являясь одним из элементов системы подготовки кадров для государственной службы и имея значительный опыт подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, может и должна внести свою лепту в решение проблемы рефор-

мирования государственной службы. Анализ существующей системы подготовки государственных служащих, создававшейся более десяти лет назад в совершенно других условиях, со всей очевидностью доказывает необходимость ее модернизации. Модернизация системы подготовки государственных служащих должна иметь своей целью, наряду с ликвидацией выявленных в процессе ее

функционирования слабых мест, приведение ее в соответствие с требованиями времени. Каждый, прошедший подготовку в нашей системе, должен удовлетворять простым и понятным всем требованиям — компетентность, порядочность, ответственность и патриотизм.

Надо признаться, что существующая система подготовки государственных служащих лишь формаль-



Рис. 1. Управление, ориентированное на результат, в образовательном процессе

но направлена на выработку этих качеств у выпускников. Основное внимание любое высшее учебное заведение, осуществляющее подготовку по специальности «Государственное и муниципальное управление», уделяет компетентности своих выпускников, предлагая к изучению очень

широкий спектр учебных дисциплин, которые потенциально могут быть востребованы в их будущей практической деятельности. Вопросам же морально-этическим, формирующим личность будущего государственного служащего, внимания практически не уделяется.

Таким образом, необходимо выделить два основных направления модернизации подготовки государственных служащих. Это, во-первых, организационные мероприятия, не связанные непосредственно с процессом обучения и, во-вторых, содержательные мероприятия, изменяющие собственно процесс обучения.

Одним из первоочередных организационных мероприятий, определяю-

щих, по существу, цель функционирования системы подготовки государственных служащих, должно быть формирование государственного заказа на подготовку чиновников. Содержанием этих действий должно быть определение и прогнозирование потребности в государственных служащих, как по количеству, так и по спектру направлений их деятельности. Необходимо поставить эту работу на регулярную основу.

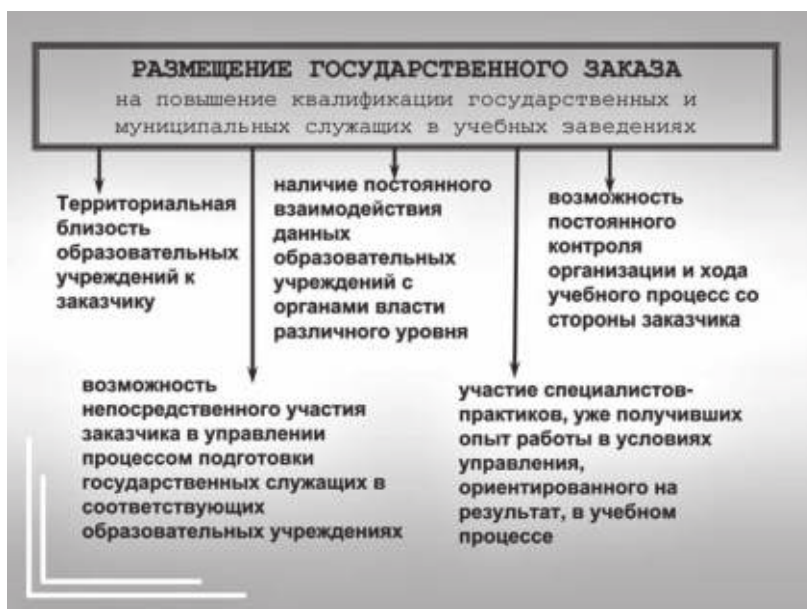


Рис. 2. Факторы, способствующие модернизации процедуры размещения госзаказа в вузах

Размещение государственного заказа является одним из важнейших этапов формирования будущего облика государственной власти, от успеха которого во многом зависит эффективность ее функционирования. В связи с этим сформулируем

основные требования к учебным заведениям, в которых целесообразно размещать государственный заказ.

Представляется целесообразным в ходе модернизации системы подготовки государственных служащих упорядочить взаимодействие регио-

нальных академий и соответствующих представительств Президента в федеральных округах. Наиболее результативной формой такого взаимодействия могло бы стать возложение на представительство полномочий куратора соответствующей региональной академии государственной службы. Наряду с осуществлением функций куратора региональных академий, представительства Президента во взаимодействии с администрациями соответствующих субъектов Федерации имели бы возможность регулировать процессы прохождения производственной практики и последующего трудоустройства выпускников, имея целью наиболее эффективное использование своего кадрового потенциала. Следует отметить, что речь идет только о выпускниках, проходящих обучение в рамках государственного заказа. Это позволит не только повысить качество подготовки студентов и слушателей региональными академиями, но и увеличит ответственность органов власти за эффективность процесса формирования государственного заказа.

Не менее важным направлением модернизации системы подготовки государственных служащих должно стать содержательное изменение форм и методов обучения будущих государственных служащих. Совмещение образовательных и воспитательных функций образовательных учреждений для государственной службы, являясь обязательным, возможно только в случае, когда наряду с учреждениями высшего профессионального образования в данном процессе будут участвовать и учреждения начального и среднего профессионального образования.

Следует разработать и сделать системой жизненных принципов будущего чиновника «Этический кодекс государственного служащего». Цель всех этих мероприятий — вернуть уважение народа к государственному служащему, причем высокий уровень уважения и доверия к действующей власти является одним из критериев подготовленности специалистов.

В рамках направления «Государственное и муниципальное управление» должны быть открыты специальности, овладение которыми прекратит печальную необходимость освоения выпускниками академии конкретных навыков и умений в определенной сфере уже в процессе своей трудовой деятельности.

К числу таких специальностей можно было бы отнести:

- управление государственным здравоохранением;
- организация и управление образованием;
- государственный и муниципальный транспорт;
- государственное пенсионное обеспечение;
- социальная защита населения;
- управление городским хозяйством;
- регулирование миграции населения;
- государственное регулирование малого и среднего бизнеса;
- управление экологической безопасностью;
- управление государственными и муниципальными финансами;
- взаимодействие власти и общества.

С развитием общества этот список может меняться, но совершенно очевидно, что каждая из указанных специальностей требует значительного времени для ее освоения. При подготовке государственных служащих неприемлем действующий, конечно негласно, принцип: понемногу обо всем. Для подготовки эффективного управленца необходимо руководствоваться другим принципом: глубоко о немногом.

Таковы основные принципы модернизации системы подготовки государственных служащих, как они видятся специалистами Северо-За-

падной академии государственной службы, руководствовавшимся более чем двенадцатилетним опытом работы. Предлагаемые нами направления деятельности требуют сравнительно небольших финансовых, но весьма значительных интеллектуальных затрат. Мы уверены в том, что реализация предлагаемых мероприятий возможна и каждое реализованное мероприятие принесет вполне реальный результат, направленный на достижение нашей общей цели — создания сильного, богатого и свободного государства.

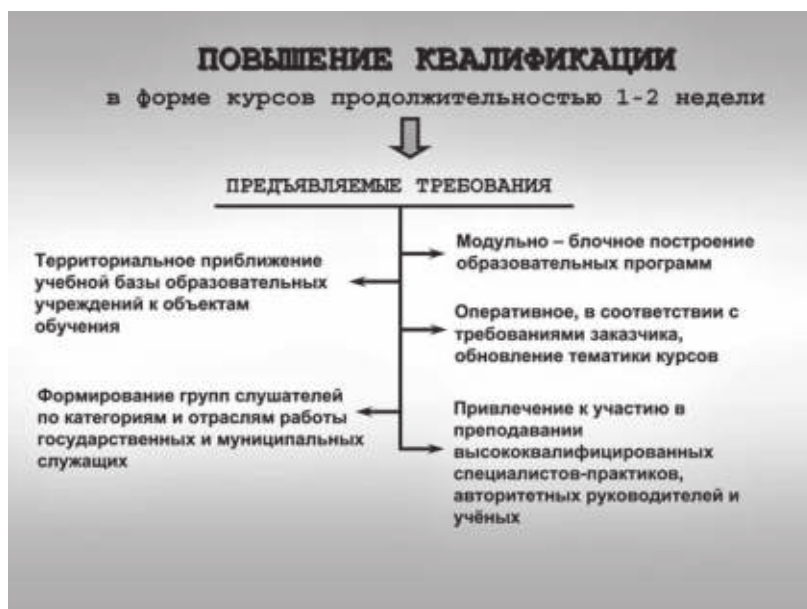


Рис. 3. Требования к организации повышения квалификации госслужащих

Управление государственной службой — на уровень, соответствующий требованиям реформы

Белобородов А. Б.

Сегодня, в рамках административной реформы, проводимой в Российской Федерации, перед органами исполнительной власти субъектов РФ стоит задача построения системы управления государственной службой, включающей в число показателей качества деятельности измеримые показатели. Например, показатели степени достижения отраслевых целей органами исполнительной власти. Такая интеграция системы государственной службы в процесс достижения отраслевых результатов предполагает разработку системы оценки эффективности органов государственной службы, основанную на анализе фактического состояния отраслей.

По состоянию на начало 2005 г. система управления государственной гражданской и муниципальной службой в администрации Ленинградской области строилась по принципу нормативной обусловленности. Существовали реализуемые управлением государственной службы и кадров функциональные блоки:

- по ведению личных дел государственных служащих;
- по разработке нормативных правовых актов по вопросам государственной и муниципальной службы;

Анатолий Борисович Белобородов — заместитель руководителя аппарата губернатора и правительства Ленинградской области — начальник управления государственной службы и кадров.

- по вопросам подготовки государственных и муниципальных служащих;
- по наградам.

Первый блок (отдел кадров) занимался текущей кадровой работой: оформлял прием, увольнение, перемещение служащих, присвоение классных чинов, взаимодействовал с бухгалтерией управления делами по оформлению и оплате больничных листов, отпусков.

Второй блок (отдел по вопросам государственной и муниципальной службы) осуществлял разработки требуемой нормативной документации, методические материалы для органов исполнительной власти и местного самоуправления, участвовал в проведении квалификационных экзаменов.

Третий блок (сектор подготовки кадров) осуществлял взаимодействие с образовательными учреждениями, исследовал возможные направления обучения и организовывал процесс направления на учебу.

Четвертый блок (сектор наград) проводил, на первый взгляд, всем хорошо известную, но требующую особой тщательности и кропотливости работу, которую нельзя недооценивать.

С учетом того, что с 1 января 2005 г. в полном объеме введена система единой кадровой службы, все эти работы выполнялись для всего штата гражданских служащих в администрации Ленинградской области и аппаратов мировых судей. В результате создания единой кадровой службы в Управлении госслужбы и кадров — 23 штатные единицы (общая численность служащих, выполнявших эту работу до создания единой кадровой службы, составляла 37 чел.).

Первоочередными задачами управления государственной службы и кадров являются:

- построение структуры органов исполнительной власти, способной эффективно исполнять государственные полномочия;
- реализация кадровой политики, нацеленной на создание системы работы с персоналом. Основная задача этой системы — удовлетворять потребности органов исполнительной власти в кадрах, их количестве и качестве соответственно исполняемым полномочиям.

Каждое из этих крупных направлений подразделяется на более конкретные. Так, работа со структурой не должна заканчиваться созданием новой системы органов. Важно обновлять систему в изменяющихся условиях, в соответствии с появляющимися или изменяющимися полномочиями, а значит, следует довести до автоматизма корректировку перечня полномочий и распределение их между органами исполнительной власти. Пример такой корректировки мы сейчас видим на федеральном уровне (положения о федеральных органах исполнительной власти корректируются в соответствии с изменениями законодательства достаточно оперативно).

Этой работе также должна соответствовать процедура закрепления обязанностей за конкретными служащими (система разработки, согласования, утверждения, корректировки должностных регламентов).

Совершенствование кадрового потенциала органов государственной власти, поддержание высокой квали-

фикации государственных служащих должно четко (и чутко) ориентироваться на характер и объем, изменение задач органов исполнительной власти. Кадровая служба должна получать заказ органов исполнительной власти на обеспечение кадрами и точно выполнять его в кратчайшие сроки и с наименьшими затратами.

В свою очередь, такая постановка задачи кадровой службы обуславливает необходимость проведения постоянного экономического анализа стоимости конкретных кадровых решений. Так, крайне важно знать, что дешевле: уволить работников с выплатой всех причитающихся пособий и объявить на рынке труда набор новых (соответствующих новым задачам) или же в данном случае отправить прежних работников на обучение, в результате которого именно они смогут справиться с новыми задачами. Дробление задач в этой сфере можно продолжать бесконечно.

Система управления государственной службой в прошлом и сегодня в основном не ориентирована на результат, а тем более на вышеуказанные задачи. В первую очередь, это связано с тем, что органы исполнительной власти не имеют актуального полного перечня (реестра) своих полномочий, тем более не имеют четко поставленных (выраженных в цифрах, которые можно было бы измерить) целей своей работы. Ленинградская область — не исключение. Актуального реестра полномочий государственных органов субъекта РФ здесь нет. Цели деятельности четко не определены.

Правительство РФ и правительство Ленинградской области планируют

осуществить переход к бюджетированию, ориентированному на результат, соответственно должны быть поставлены реальные цели, установлены показатели, по которым будет измеряться результат деятельности органов исполнительной власти. Нужно также поддерживать эффективную структуру администрации, квалификация специалистов должна соответствовать уровню решаемых задач.

Работа над этими проблемами была начата в 2004 г., когда провели ревизию полномочий государственных органов субъекта РФ и на ее основе осуществили реорганизацию органов исполнительной власти Ленинградской области. В результате штатная численность была сокращена примерно на 30%. Однако то, что сделано было в 2004 г., сегодня уже требует актуализации. К сожалению, автоматизация такого процесса в настоящее время только зарождается, но первые перспективы намечены.

С 1 февраля 2005 г. вступил в силу новый закон о государственной гражданской службе. Показатели эффективности этим законом названы в качестве обязательных составляющих деятельности государственных органов и государственных служащих. В частности, такое требование закреплено ч. 17 ст. 50 и п. 8 ч. 2 ст. 47 Федерального закона.

В новых условиях требуется обеспечить:

- ведение актуального состояния реестра госполномочий — своевременное реагирование по внесению изменений в нормативные акты (положения об органах), в структуру органов испол-

нительной власти, нормирование численности персонала;

- планирование квалификации персонала под поставленные цели, управление психологическим климатом в коллективах;
- эффективное управление конкурсами и аттестациями.

В рамках Программы реформирования региональных финансов в Ленинградской области в 2006 г. было проведено обследование, выработаны рекомендации, подготовлены документы для реформирования управления:

- изменения в полномочия аппарата;
- изменения в структуре органов власти и управления;
- изменения в перечень полномочий и функций отделов (положения о них);

- разработаны показатели эффективности, для управления (опосредованно зависят от показателей работы отраслевых органов), показатели эффективности государственных служащих управления.

В целом, предполагается создать систему управления персоналом гражданских служащих.

Требуемая организационно-функциональная структура Управления государственной службы и кадров должна состоять из следующих функциональных блоков.

1. Методический и организационный блоки.

- Приведение деятельности исполнительных органов власти в соответствие региональному и федеральному законодательству. Данный функциональный блок

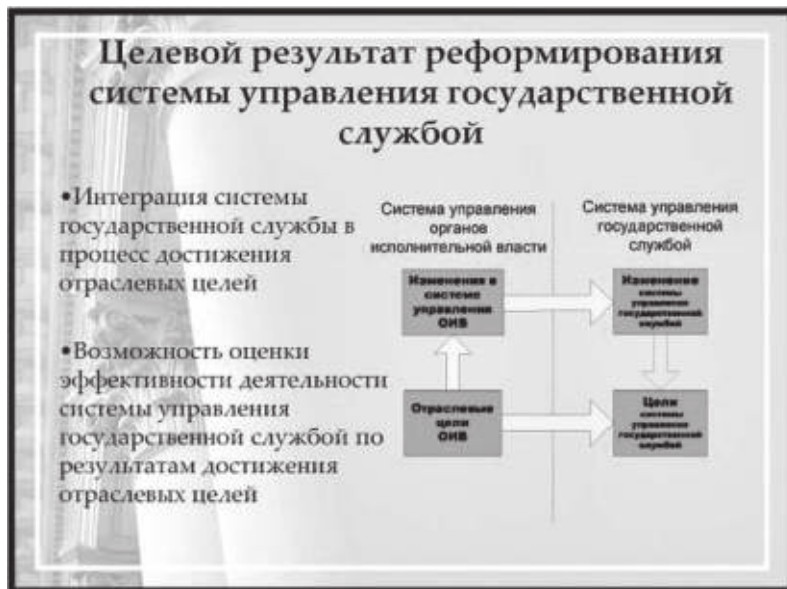


Рис. 1. Целевой результат реформирования системы управления государственной службой

предназначен для мониторинга изменений в отраслевом законодательстве, формирования указаний исполнительным органам власти по приведению Положений и Должностных регламентов в соответствие с изменениями отраслевого законодательства. Данный функциональный блок также отвечает за ведение актуального перечня полномочий исполнительных органов власти и связей с обуславливающими их нормативными актами.

- *Управление организационно-функциональной структурой администрации Ленинградской области.* Данный функциональный блок предназначен для приведения организационно-функциональной структуры исполнительных органов власти в соответствие принципам управленческой эффективности, исключающим дублирование и избыточность реализуемых функций, а также для оказания консультационной помощи в принятии решений по управлению организационно-функциональной структурой администрациями муниципальных образований.
- *Разработка проектов нормативных правовых актов.* Выделение данного функционального блока связано с его высокой интеллектуемкостью, ответственностью и трудоемкостью.
- *Методическое и консультационное обеспечение муниципальных образований.* Данный функциональный блок консультирует органы местного самоуправления по реализации требований федерального и

регионального законодательства о муниципальной службе, осуществляет методическую помощь органам местного самоуправления при разработке ими собственных нормативно-правовых актов относительно муниципальной службы. Деятельность по методическому руководству направлена на реализацию принципов управления по результатам при разработке нормативно-правовой документации. Также в рамках данного функционального блока осуществляется деятельность по ведению Реестра муниципальных служащих.

- *Пенсионное обеспечение государственных служащих.* Разработка нормативных правовых актов по пенсионному обеспечению и стажу государственной службы, обеспечение работы комиссии по установлению стажа государственной службы и доплате к пенсиям (прием и оформление документов и заявлений на установление стажа государственной службы, доплат к пенсии, подготовка заседаний комиссии, ведение протоколов заседаний комиссии, оформление решений комиссии, подготовка проектов распоряжений губернатора о назначении пенсий и установлении стажа государственной службы, защита интересов администрации по вопросам пенсионного обеспечения и установления стажа государственной службы в судах общей юрисдикции).

2. Блок управления персоналом:

- *Управление системой материального стимулирования персонала.*

Данные функции отсутствуют в существующей организационно-функциональной структуре и вводятся для установления системы материального поощрения служащих в соответствии с достигнутыми результатами. Данный функциональный блок предполагает ведение работ по системе материального стимулирования государственных служащих в соответствии с достигаемым результатом. Внедряемая система материального стимулирования основана на оценке деятельности государственных служащих.

- *Управление квалификационным и образовательным уровнем персонала.* Состав функций по управлению квалификацией и образовательным уровнем служащих должен быть перестроен в соответствии с принципами управления по результату. Таким образом, потребность в обучении государственных и муниципальных служащих будет формироваться и обосновываться исполнительными органами власти и органами местного самоуправления как необходимость для достижения поставленных отраслевых целей. В этом случае бюджет на обучение и переподготовку служащих будет входить в бюджет достижения отраслевых целей.
- *Контроль за реализацией программ по обучению муниципальных служащих.* Данный функциональный блок предназначен для установления контроля за разработкой и реализацией органами местного самоуправления программ по обучению муниципаль-

ных служащих на средства, предоставляемые областным бюджетом. Контроль достижения результатов, которые заявляются органами местного самоуправления при формировании программ обучения, выполняется в данном функциональном блоке. Введение принципа бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает целевое расходование средств, поэтому бюджет, требуемый на обучение муниципальных служащих, должен быть обусловлен теми результатами, которые будут достигнуты органами местного самоуправления в результате затраченных средств.

- *Управление кадровым резервом.* Введение данного блока позволит сократить время замещения вакансии, а также снизить издержки на адаптацию государственных служащих при вступлении в новую должность.
- *Управление нормированием труда и численностью государственных служащих.* Данный функциональный блок предназначен для планирования численности государственных служащих. В задачи данного функционального блока будет входить взаимодействие с внешними организациями по разработке нормативов на функции, выполняемые государственными служащими. Функции по нормированию труда и планированию численности государственных служащих отсутствуют в существующей организационно-функциональной структуре и вводятся для приведения мощност-

ных характеристик исполнительных органов власти в соответствии объему реализуемых функций и поставленным целям.

- *Выработка и реализация кадровой политики.* Ведение данных функций необходимо для реализации политики системы государственной службы и кадров Ленинградской области, разрабатываемой в рамках проекта по реформированию региональных финансов Ленинградской области. Данный функциональный блок также отвечает за управление системой сбалансированных показателей в части управления персоналом государственных служащих.
- *Управление нематериальным стимулированием государственных служащих.* В рамках данного блока предполагается ведение разработок различных форм нематериального стимулирования государственных служащих, а также принятие решений по применению этих форм в отношении государственных служащих. В рамках данного функционального блока не предполагается исполнение данных решений — эта деятельность будет осуществляться сектором наград.
- *Управление психологическим климатом в коллективе.* Данный функциональный блок предназначен для повышения эффективности деятельности государственных служащих путем улучшения психологического климата в коллективе. Реализация этих функций предполагает привлечение психолога, работа которого направ-

лена как на индивидуальное взаимодействие, так и на работу с коллективом.

- *Управление аттестацией государственных служащих и прохождением квалификационных экзаменов.* Данный функциональный блок реализует требования Федерального законодательства о государственной гражданской службе. В задачи данного функционального блока входит организация и проведение аттестаций и квалификационных экзаменов для государственных служащих.
- *Организация и проведение конкурсов на замещение должностей государственной службы.* Деятельность по организации и проведению конкурсов является регулярной, носит узкоспециализированный характер и требует от служащих высокого профессионализма, поэтому выделение данного функционального блока в сектор подбора и оценки персонала позволит повысить качество проводимых конкурсов и снизить затраты на их организацию и проведение.

3. Блок кадровой работы:

- *Кадровый учет государственных служащих.* Данный функциональный блок успешно функционирует в существующей организационно-функциональной структуре. Текущая роль данного функционального блока во внедряемой системе управления персоналом такова, что теперь кадровый учет решает не только задачу кадрового учета, но и выполняет функции управленческого учета системы управле-

ния персоналом: измерение текущего состояния кадрового потенциала государственных служащих и реализация управленческих решений относительно персонала государственных служащих.

4. Блок нематериального стимулирования (наград):

- *Разработка форм нематериального стимулирования* включает функции по управлению разработкой форм (макетов, эскизов) вновь создаваемых видов нематериального стимулирования государственных служащих, а также деятельность по управлению разработкой форм (макета, эскиза) наград для жителей Ленинградской области.
- *Исполнение решений по награждениям государственных служащих.* В рамках данного функционального блока осуществляется организация и проведение мероприятий по награждениям государственных служащих, а также жителей Ленинградской области.
- *Консультирование органов местного самоуправления по вопросам награждения.*

Поскольку деятельность Управления является обеспечивающей по отношению к деятельности комитетов, то обеспечение должно быть построено исходя из целевых потребностей комитетов. В существующей системе управления государственной службой и кадров не представляется возможным выстраивание обеспечения целевой деятельности комитетов. Так, например, возможное 0,5%-ное снижение эффективности деятельности органов исполнитель-

ной власти социальной сферы вследствие неспособности Управления государственной службы и кадров обеспечить требуемый образовательный профиль государственных служащих, а также требуемую мотивированность гражданских служащих, обойдется бюджету социальной сферы Ленинградской области не менее 44,5 млн рублей ежегодно. Отсутствующая на сегодняшний момент целостная система управления персоналом является причиной нормативно необоснованной численности гражданских служащих, низкой эффективностью их работы, нерешенными психологическими конфликтами в коллективах, продолжительным временем заполнения вакансий, отсутствием перспектив в карьерных планах служащих.

Общий экономический эффект только за счет уменьшения количества увольнений работников по собственному желанию составит почти 3 млн руб. Затраты, связанные с увеличением расходов на расширение штатной численности Управления государственной службы, составят 2,2 млн руб. ежегодно. Таким образом, очевидный экономический эффект только за первый год составит без малого 0,8 млн руб. Кроме того, обращаясь к опыту введения систем управления персоналом в органах государственной власти, ожидается повышение эффективности деятельности служащих органов исполнительной власти на 7–10%, что в рамках фонда оплаты труда органов исполнительной власти может составить от 42 до 60 млн руб. Повышение эффективности деятельности служащих естественным образом скажется на состоянии подведомственных отраслей.

В части повышения квалификации и переподготовке государственных служащих — 730 тыс. руб. ежегодно. Возникающий эффект позволит восполнить недостающее финансирование потребностей органов исполнительной власти по обучению государственных гражданских служащих.

В части организации и проведения конкурсов на замещение должностей государственной гражданской службы 5,25 человеко/месяцев, что составляет 113 тыс. руб. ежегодно. Возникающий экономический эффект приведет к более качественной и проработанной подготовке конкур-

сов на замещение должностей государственной гражданской службы, повысится среднее число кандидатов, участвующих в конкурсах, повысится качество отбора кандидатов.

В части адаптации вновь принятых работников в органы исполнительной власти 105 человеко/месяцев, что составляет 2,1 млн руб. ежегодно. Возникающий эффект приведет к снижению излишней нагрузки на руководителей по вводу вновь принятых работников в продуктивный режим работы, а также к повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти в целом.

Оплата труда государственных гражданских служащих

Вагина Л. В.

В системе государственной гражданской службы прямые денежные выплаты называются денежным содержанием. Этим лишь подчеркивается специфика профессиональной служебной деятельности. Денежное содержание обычно рассматривается как особая форма существования заработной платы этой категории работников.

Человеческая деятельность в рамках института государственной гражданской службы Российской Федерации подчиняется разбивке на виды работ, отражает структуру трудовой деятельности по видам работ в зависимости от специфики государственного органа, основывается на знаниях и умениях того, кто ее выполняет.

Виды работ учитываются в разделении всех должностей государственной гражданской службы на категории — руководители, помощники, специалисты, обеспечивающие специалисты (табл. 1).

Структура служебной деятельности в рамках вида работ делится по группам должностей — младшие, старшие, ведущие, главные и высшие. Требования к знаниям и умениям отражаются в квалификационных требованиях по конкретной должности государственной гражданской службы определенной категории и группы (табл. 2, 3, 4, 5).

Должности категории «руководители» замещаются на определенный срок полномочий

Людмила Владимировна Вагина — кандидат экономических наук, доцент Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

19

3/2006

Таблица 1. Виды работ по категориям государственной гражданской службы

Категории должностей	Примеры возможных видов профессиональной деятельности
Руководители	Принятие государственных управленческих решений; проведение совещаний; выдача указаний и поручений; принятие решений о поощрениях и наказаниях подчиненных государственных гражданских служащих; распределение обязанностей среди подчиненных; контроль; прием граждан; координация деятельности структурных подразделений государственного органа; установление производственных отношений с другими организациями, государственными органами и хозяйствующими субъектами, организация договорных работ и др.
Помощники (советники)	Участие в подготовке и проведении официальных мероприятий (приемы, визиты, поездки); участие в подготовке проектов решений государственных органов; аналитическая работа; внесение предложений по профилю деятельности государственного органа; контроль за ходом выполнения поручений лица, деятельность которого обеспечивается; отчет о выполненных поручениях; работа с информацией; выполнение иных поручений, др.
Специалисты	Виды профессиональной деятельности весьма разнообразны и зависят от специфики деятельности конкретного государственного органа
Обеспечивающие специалисты	Должностные обязанности обеспечивающих специалистов связаны с организационным, информационным, документационным, финансово-экономическим, хозяйственным и иным обеспечением деятельности государственных органов

или без ограничения срока полномочий, к ним относятся:

- должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений;
- должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов феде-

ральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений;

- должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений.

**Таблица 2. Должности гражданской государственной службы.
Категория «Руководители»**

Категория	Группы должностей	Классные чины	Квалификационные требования
Руководители	высшая	действительный государственный советник РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 6 лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее 7 лет стажа работы по специальности
	главная	государственный советник РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 4 лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее 5 лет стажа работы по специальности
	ведущая	Советник государственной гражданской службы РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 2 лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее 4 лет стажа работы по специальности

Должности категории «помощники (советники)» учреждаются для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий. Эти должности замещаются на определенный срок, ограниченный сроком полномочий государственных служащих категории «руководители».

Категория «помощники» исполняет свои профессиональные обязанности в целях непосредственного обеспечения исполнения полномо-

чий лиц, занимающих государственную должность, или должности государственной гражданской службы категории «руководители».

Должности специалистов учреждаются для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаются без ограничения срока полномочий.

Эта, как правило, самая многочисленная по штатному составу категория должностей государственной гражданской службы в государственных органах. Сюда могут быть отнесены должности начальника отдела в департаменте и управлении, советника, референта, консультанта,

**Таблица 3. Должности гражданской государственной службы.
Категория «Помощники»**

Категория	Группы должностей	Классные чины	Квалификационные требования
Помощники (советники)	высшая	действительный государственный советник РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 6 лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее 7 лет стажа работы по специальности
	главная	государственный советник РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 4 лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее 5 лет стажа работы по специальности
	ведущая	советник государственной гражданской службы РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 2 лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее 4 лет стажа работы по специальности

главного специалиста-эксперта, специалиста-эксперта и т. д.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» замещаются без ограничения срока полномочий. Сюда могут быть отнесены должности главного специалиста 1–2 разрядов, ведущего специалиста 1–3 разрядов, специалистов 1–3 разрядов.

Такой жесткий каркас организационного строения должностей и обязательный характер его применения для всех организаций государственной службы задает структуру оплаты труда. Структура оплаты труда государственных гражданских служащих неразрывно связана с организацион-

ными факторами государственных органов (рис. 1).

В общем случае с течением времени структура оплаты труда не служит застывшим явлением. Она изменяется, трансформируется, оптимизируется под влиянием как внешних, так и внутренних факторов организации. Эти процессы могут быть связаны с поиском и выбором определенного набора составляющих оплаты труда — происходит поиск лучшей структуры; или с совершенствованием уже имеющейся структуры (изменение соотношения величин составляющих, введение новых составляющих без принципиального изменения структуры, разработка ло-

**Таблица 4. Должности гражданской государственной службы.
Категория «Специалисты»**

Категория	Группы должностей	Классные чины	Квалификационные требования
Специалисты	высшая	действительный государственный советник РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 6 лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее 7 лет стажа работы по специальности
	главная	государственный советник РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 4 лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее 5 лет стажа работы по специальности
	ведущая	советник государственной гражданской службы РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 2 лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее 4 лет стажа работы по специальности
	старшая	референт государственной гражданской службы РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 3 лет стажа работы по специальности

кальных нормативных актов по правилам выплаты составляющих структуры и т. д.) — поиск лучшей практики.

Структура оплаты труда в системе государственной гражданской службы носит сложносоставной характер. Она складывается из должностного оклада и ряда надбавок к должностному окладу. Это своего рода основные и дополнительные части оплаты труда государственного гражданского служащего. При этом часть дополнительных выплат сего-

дня в системе государственной гражданской службы носит обязательный характер, т. е. гражданские служащие их получают ежемесячно в заранее установленных частях от должностного оклада (рис. 2).

Основная часть оплаты труда государственного гражданского служащего состоит не только из оклада по замещаемой должности государственной гражданской службы, но и оклада за классный чин, надбавки к должностному окладу за стаж госу-

**Таблица 5. Должности гражданской государственной службы.
Категория «Обеспечивающие специалисты»**

Категория	Группы должностей	Классные чины	Квалификационные требования
Обеспечивающие специалисты	главная	государственный советник РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 4 лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее 5 лет стажа работы по специальности
	ведущая	советник государственной гражданской службы РФ 1, 2, 3 классов	высшее профессиональное образование; не менее 2 лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее 4 лет стажа работы по специальности
	старшая	референт государственной гражданской службы РФ 1, 2, 3 классов	среднее профессиональное образование; не менее 3 лет стажа работы по специальности
	младшая	секретарь государственной гражданской службы РФ 1, 2, 3 классов	среднее профессиональное образование; без предъявления требований к стажу

государственной службы, за особые условия государственной службы и денежного поощрения.

Денежное содержание по своей структуре неоднородно. Отражение в ней связи между государственным служащим и государством с одной стороны и, с другой стороны, субъективных качеств государственного служащего обуславливает выделение двух частей в структуре заработной платы. Постоянная и переменная части гарантируются государственным бюджетом

вследствие перераспределительных механизмов в обществе.

Постоянная часть формируется фактически от успехов всего народнохозяйственного комплекса. Для факторов, влияющих на основную часть денежного содержания, характерно длительное воздействие. Основная, постоянная часть денежного содержания составляет сферу централизованного регулирования, осуществляемую в Российской Федерации главой государства.

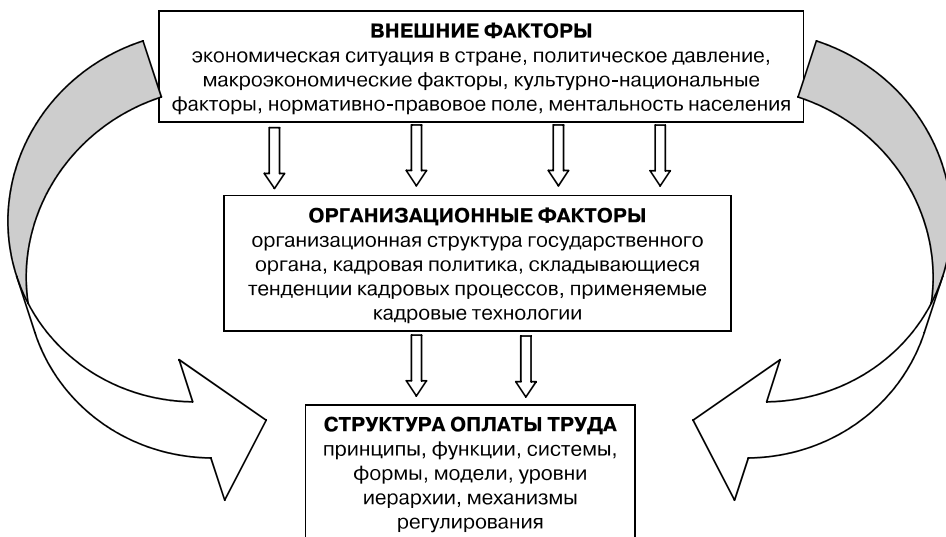


Рис. 1. Экономическое воздействие на структуру оплаты труда в государственной гражданской службе

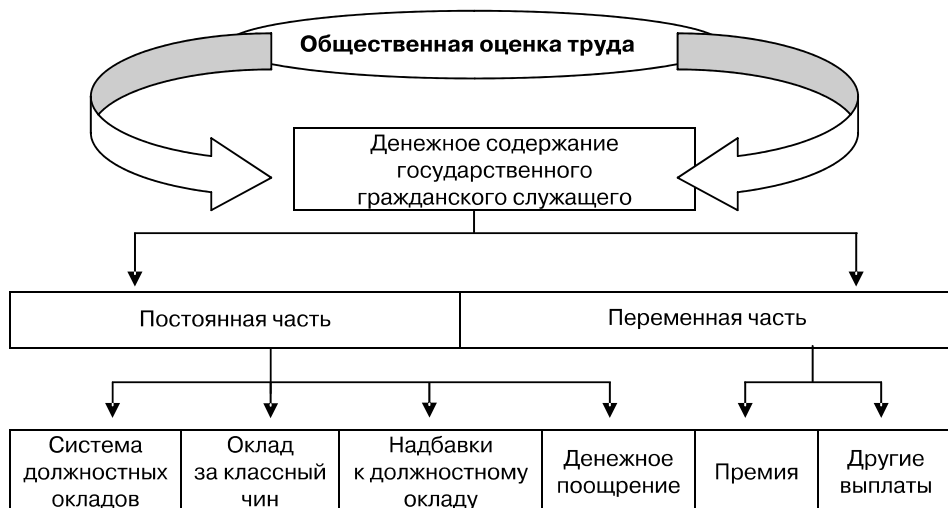


Рис. 2. Структура денежного содержания государственного гражданского служащего

Дополнительная часть денежного содержания зависит от переменных факторов, отражающих субъективное состояние государственного служащего и его отношение к своему труду. Эти факторы довольно изменчивы по сравнению с постоянной частью и отражают переменную часть денежного содержания. Премии и другие выплаты позволяют обеспечивать учет реальных затрат труда, принесших определенный результат деятельности. Так как оценка конкретных результатов в значительной степени зависит от особенностей государственного органа, а руководители различных уровней самостоятельно определяют ценность того или иного достигнутого результата, то дополнительная часть денежного содержания составляет сферу локального регулирования, осуществляемого руководством государственных органов.

Вышедший летом 2006 г. Указ Президента РФ «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»¹ установил размеры всех составляющих постоянных выплат с разбивкой должностей государственной гражданской службы по федеральным органам государственной власти. Установлены размеры должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения федеральным государственным гражданским служащим в администрации Президента РФ, в аппаратах Государственной Думы и Совета Федерации, в федеральных министерствах, агентствах и службах, в аппарате Правительства

РФ, в представительствах Российской Федерации и представительствах федеральных органов исполнительной власти за рубежом, в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, а также в Конституционном суде, в судах общей юрисдикции РФ, прокуратуре РФ, в аппаратах Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, уполномоченного по правам человека в РФ.

Указ определяет систему должностных окладов. Размеры окладов по должностям федеральной государственной гражданской службы ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен).

Надбавки к должностному окладу установлены в следующих размерах:

- ежемесячная надбавка за выслугу лет;

При стаже государственной службы	В процентах от должностного оклада
от 1 года до 5 лет	10
от 5 до 10 лет	15
от 10 до 15 лет	20
свыше 15	30

- ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия государственной службы;
 - а) по высшей группе должностей — от 150 до 200% должностного оклада,

¹ Указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // СЗ РФ 2006. № 31 (I). Ст. 3459.

- б) по главной группе должностей — от 120 до 150% должностного оклада,
- в) по старшей группе должностей — от 90 до 120% должностного оклада,
- г) по старшей группе должностей — от 60 до 90% должностного оклада,
- д) по младшей группе должностей — до 60% должностного оклада.

Указ Президента РФ «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» установил и правила формирования фонда оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих. В частности, для выплаты ежемесячной процентной надбавки к должностному

окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в фонде оплаты труда предусматривается полтора должностных оклада, для единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи — три оклада денежного содержания и т. д.

Составляющие денежного содержания государственных гражданских служащих и процесс формирования фонда оплаты труда, закрепленных в Указе Президента РФ, можно представить в виде следующей схемы (см. рис. 3):

Кроме того, принят Указ Президента РФ 25 июля 2006 г. № 765 «О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу», который опреде-

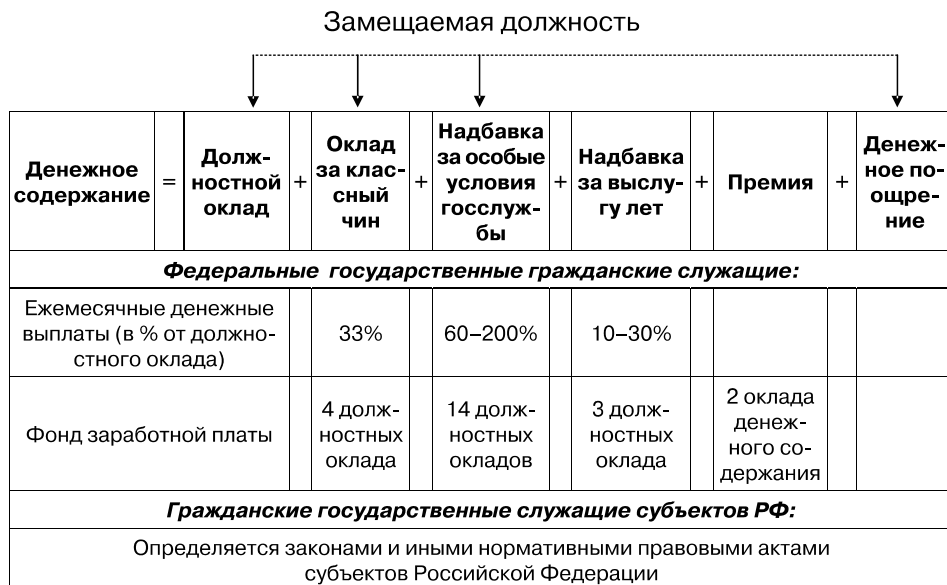


Рис. 3. Схема денежного содержания и формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих РФ

лил суммы денежных выплат при поощрении и награждении федеральных государственных гражданских служащих. В этих случаях выплачивается единовременное поощрение в следующих размерах:

- а) при поощрении Правительством Российской Федерации — в размере оклада месячного денежного содержания;
- б) при поощрении Президентом Российской Федерации — в размере двух окладов месячного денежного содержания;
- в) при присвоении почетных званий Российской Федерации и награждении знаками отличия Российской Федерации — в размере трех окладов месячного денежного содержания;
- г) при награждении орденами и медалями Российской Федерации в размере пяти окладов месячного денежного содержания;
- д) при награждении знаком особого отличия — медалью «Золотая Звезда» — в размере десяти окладов месячного денежного содержания.

За безупречную и эффективную гражданскую службу могут применяться объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения, награждение почетной грамотой государственного органа, иные виды поощрения и награждения государственного органа, единовременная выплата в связи с выходом государственную пенсию за выслугу лет.

Соответствующая запись о поощрении и награждении вносится в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего.

Принятые указы Президента РФ продолжили поиск «лучшей практики» в организации денежного содержания государственных гражданских служащих. Они не изменили уже сложившуюся структуру, а лишь проиндексировали ее составляющие, тем самым несколько улучшив ситуацию с покупательной способностью доходов специалистов в государственных органах власти и управления.

Вопреки сложившемуся в обществе мнению о высоких заработных платах государственных чиновников, необходимо отметить, что индексация должностных окладов гражданских служащих происходит чрезвычайно редко. За более чем десятилетний срок с момента законодательного оформления социального института государственной службы (1995 г.), на федеральной государственной гражданской службе должностные оклады индексировались всего три раза: с 1 ноября 1999 г. в 1,5 раза; с 1 декабря 2000 г. в 1,2 раза; с 1 октября 2003 г. в 1,1 раза. Таким образом, к лету 2006 г. индексация окладов было произведена всего в 1,98 раза.

Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» должностные оклады увеличены в среднем в 1,2 раза. В целом, индексация должностных окладов за период с 1995 г. (принятие первого федерального закона о государственной службе «Об основах государственной службы Российской Федерации») до текущего времени была произведена в 2,4 раза (на 240%).

Для сравнения напомним, что за это время рост минимального разме-

ра оплаты труда (МРОТ) составил 733%. Изменение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций народного хозяйства в 2004 г. по отношению к 1995 г. составило 13,4 раза. А в целом по отрасли «Управление» изменение среднемесячной заработной платы работников в 2004 г. составило лишь 89% к уровню 1991 г. Столь низкие темпы роста должностных окладов привели к тому, что покупательная способность денежного содержания государственных служащих к 2004 году не достигла додефолтового уровня (1998 г.)

Устанавливаемые государством должностные оклады гражданских служащих остаются достаточно низкими, пересматриваются редко и находятся в несоответствии с уровнями оплаты труда по ряду отраслей народного хозяйства. Поэтому в системе государственной гражданской службы традиционно высок уровень дополнительных выплат. Это позволяет хоть как-то увязывать оплату труда государственных гражданских служащих с интенсивностью и ответственностью служебной деятельности. В целом доля должностного оклада в общем объеме денежного содержания не превышает 30–35%, все остальное составляют дополнительные выплаты. При низком базовом окладе ежемесячные премии и денежное поощрение являются формой

компенсации, а не стимулирования результативности профессиональной деятельности.

Оплата труда — одна из многих подсистем в организации государственной гражданской службы. Следовательно, она должна быть согласована со всеми остальными подсистемами и четко соответствовать им. С вступлением в силу Указа Президента РФ о денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих с 1 августа 2006 г. одновременно вступили в силу ряд ранее принятых и временно отложенных указов Президента РФ, а именно, о реестре должностей федеральной государственной гражданской службы²; о квалификационных требованиях к должностям государственной гражданской службы³.

Основным и единственным источником денежного содержания гражданских служащих является государственный бюджет. Глава государства, обращаясь с посланием к Федеральному Собранию РФ, еще в 1998 году определили финансовые источники оплаты труда государственных служащих: «Финансирование всех государственных органов, государственных внебюджетных фондов и Центрального банка Российской Федерации должно осуществляться исключительно за счет средств соответствующего бюджета. Антиконституционна и практика участия органов государственной

² Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». СЗ РФ 2006. № 1. Ст. 118.

³ Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г., № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных служащих». СЗ РФ 200__ . № 40. Ст. 4017.

власти в коммерческой деятельности. Если органам государственной власти законом разрешено оказывать платные услуги, то средства от их оказания должны поступать в соответствующий бюджет и расходоваться на общегосударственные цели».

В проекте федерального бюджета на 2007 г. в целях выполнения положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части ежегодной индексации с учетом уровня инфляции учтены расходы на увеличение окладов денежного содержания. Расходы на финансирование обеспечения увеличения денежного содержания федеральных государственных служащих в 2007 г. составят с 1 января — на 10%; с 1 декабря — на 15%.

Основными критериями хорошего трудоустройства для граждан являются достойная оплата, востребо-

ванность результатов труда и наличие социальных гарантий в случае наступления нетрудоспособности или пенсионного возраста. Эффективность государственной власти в России в определяющей степени зависит от качества работы системы государственной службы. Чтобы направить деятельность государственных служащих на решение проблем общества, на удовлетворение запросов и нужд граждан, им нужно платить достойную заработную плату.

Сейчас необходимо повышать оплату труда, совершенствовать механизмы поощрений и вознаграждений, расширять возможности материального стимулирования, внедрять инновационные модели денежного содержания. Именно таким образом следует создавать условия для того, чтобы государственные гражданские служащие могли эффективно исполнять свои должностные обязанности.

Повышение эффективности и результативности работы органов местного самоуправления при участии в приоритетных национальных проектах

Киричук С. М.

Степан Михайлович Киричук — президент Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, член Совета Федерации Федерального Собрания РФ, кандидат социологических наук.

Реализация приоритетных национальных проектов выявила серьезную проблему неготовности многих муниципальных образований к решению задач развития, стоящих перед страной в целом и ее отдельными территориальными единицами. Высокая степень административного усмотрения в муниципалитетах, оторванность власти, которая должна быть самой близкой к населению, от граждан, нерациональное бюджетирование, действительно, дают серьезные основания для претензий и государства, и граждан к местной власти.

Следствием таких претензий являются, в частности, намерения уменьшить степень самостоятельности муниципальной власти, как при формировании ее органов, так и при осуществлении полномочий.

Наиболее адекватным ответом на эти претензии, и значительная часть муниципальных руководителей это понимает, являются не встречные политические, экономические и финансовые претензии к государственной власти, а максимально эффективная и результативная деятель-

ность по решению вопросов местного значения. Обеспечение такой эффективности и результативности должно складываться из двух элементов:

- 1) Внедрение современных технологий управления в муниципальную среду (стратегическое планирование, управление по результату, административные регламенты, стандарты муниципальных услуг и так далее). Иначе говоря, необходимо создать систему, обеспечивающую в значительной степени типовую (по процедурам, срокам, участникам) модель решения типовой (повторяемой) задачи, относящейся к сфере местного самоуправления. При этом, естественно, сами внедряемые технологии управления должны отвечать высоким качественным критериям.
- 2) Развитие на местном уровне креативного, творческого подхода, направленного на поиск новаторских решений конкретных проблем местного уровня, а также на грамотное менеджерское обеспечение внедрения их в жизнь. Решения, найденные одними, должны становиться достоянием всего муниципального сообщества. Позитивную практику, нацеленную на развитие, надо распространять. Кроме того, государственные органы не должны ограничивать соответствующие инициативы органов местного самоуправления, реализующих в рамках законодательства инновационные проекты.

Безусловно, вопрос финансовых и имущественных ресурсов является одним из ключевых вопросов полноценного осуществления местного самоуправления. Тем не менее все конструктивные силы в муниципальном сообществе должно объединять понимание того факта, что только разумные и успешные действия муниципального сообщества в рамках существующего финансово-экономического положения могут быть основанием для кардинального пересмотра подходов к перераспределению ресурсов между уровнями публичной власти в пользу местного самоуправления.

Только такие разумные и успешные действия гарантируют также сохранение в федеральном законодательстве той в целом позитивной по отношению к местному самоуправлению направленности, которая предопределила большинство положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. В рамках мероприятий по обеспечению административной реформы указана разработка методических рекомендаций по проведению административной реформы в муниципальном образовании. План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. возлагает на Минэкономразвития России разработку методиче-

ских основ проведения административной реформы в муниципальном образовании.

Административная реформа предусматривает реализацию мероприятий по следующим основным направлениям:

- управление по результатам;
- принятие административных регламентов (органов власти, их взаимодействия, осуществления функций) и стандартов публичных услуг;
- оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции (это предполагает как устранение избыточных функций, так и формулирование механизмов деятельности органов исполнительной власти таким образом, чтобы ограничить «коррупциогенность»);
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.

Отмечу, что для того, чтобы обеспечить повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества, должны быть разработаны и внедрены механизмы:

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведения общественной экспертизы социально значимых

решений органов исполнительной власти;

- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;
- создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

Очень мощный ресурс повышения эффективности муниципального развития — это *межмуниципальное сотрудничество*. Деятельность советов муниципальных образований Российской Федерации, единого общероссийского объединения муниципальных образований позволяет:

- находить и распространять опыт наиболее эффективного и результативного решения вопросов местного значения;
- совместно заказывать научно-аналитические разработки в сфере повышения эффективности муниципальной деятельности.

Для повышения эффективности управления необходимо тесное взаимодействие с *экспертным сообществом*. Оно может осуществляться как отдельными муниципальными об-

разованиями, так и их объединениями. При этом данное сотрудничество является взаимовыгодным. Экспертное сообщество привносит в муниципальную деятельность новые технологии, а представители муниципальных образований обеспечивают погружение экспертов в реальную ситуацию на местах, тем самым создавая условия для лучшего восприятия экспертных рекомендаций всем муниципальным сообществом.

Задача, однако, в том, чтобы экспертные рекомендации не были оторванными от реальности. Поэтому нужно четко формулировать для экспертов технические задания. А также четко спрашивать за их реализацию.

Для развития эффективности и результативности муниципального управления необходимо развивать *социальное партнерство с бизнесом*. Смысл социального партнерства состоит в конструктивном взаимодействии между органами власти, коммерческими и некоммерческими организациями для наиболее эффективного решения социальных проблем. Местное самоуправление, представляя интересы местного сообщества, в рамках своих полномочий обеспечивает возможность наиболее эффективного решения социальных проблем через реализацию конкретных проектов. Для этого оно должно действовать совместно с общественными объединениями и представителями бизнеса, заинтересованными в развитии соответствующей территории.

Необходимо закрепить понятие и конкретные механизмы социального партнерства в нормативных правовых актах муниципальных образований.

Это позволит сделать взаимодействие власти и бизнеса прозрачным и избежать нередко встречающихся упреков в наличии в таких отношениях злоупотреблений с той или иной стороны. В частности, в муниципальных образованиях, имеющих среди коммерческих и некоммерческих организаций потенциальных партнеров для решения вопросов местного значения, могут быть приняты положения о социальном партнерстве.

Муниципальным образованиям также рекомендуется создавать специальные органы в сфере социального партнерства, включающие как представителей органов местного самоуправления, так и представителей коммерческих и некоммерческих организаций. Перечень основных функций органа социального партнерства муниципального образования может включать:

- участие в обсуждении проектов правовых актов муниципального образования в различных сферах жизни местного сообщества и внесение предложений;
- участие в обсуждении проектов законов и других правовых актов муниципального образования и внесение предложений;
- разработку механизмов взаимодействия общественных, коммерческих и других организаций с органами местного самоуправления;
- оказание организационно-методической и консультативной помощи общественным и другим организациям муниципального образования по различным во-

просам жизни муниципального образования;

- участие в разработке и реализации муниципальных программ социально-экономического развития.

Коммерческим организациям при осуществлении социального партнерства желательно ориентироваться на документы стратегического планирования, принятые в данном муниципальном образовании, а при отсутствии таковых — оказывать содействие, в том числе финансовое, в их разработке. Также коммерческие и некоммерческие организации могли бы оказывать более активное содействие формированию надлежащей правовой среды в соответствующем муниципальном образовании через помощь в разработке и принятии муниципальных правовых актов, в том числе посредством привлечения специалистов юридических служб данных организаций.

Во взаимосвязи с проблемой эффективности местной власти необходимо рассматривать и проблему *обучения муниципальных кадров*. Оно должно основываться на принципах интеграции их в методологию обеспечения наибольшей эффективности и результативности муниципальной деятельности, но с привязкой к конкретным законодательным и иным условиям, с тем, чтобы полученные знания, навыки и инструментарий имели применимый на практике характер. В муниципальных образованиях, представители которых проходят обучение, необходимо наладить контроль применимости полученных в результате обучения знаний и при их несоответствии этим требованиям

информировать учебное заведение и курирующие подготовку муниципальных кадров органы.

Необходимо использовать и развивать *Кодекс лучшей практики* и *Библиотеку лучшей практики*. Кодекс лучшей практики — это свод систематизированных определенным образом стандартов, то есть четко прописанных процедур, которые в данный момент считаются наиболее прогрессивными способами решения проблем социально-экономического развития муниципальных образований. Это своего рода набор деклараций на тему «что такое хорошо» в сфере муниципального управления. Библиотека лучшей практики — это набор конкретных примеров наиболее успешной реализации стандартов, вошедших в Кодекс лучшей практики. Кодекс и Библиотека лучшей практики в совокупности представляют собой систему передовых практик в сфере муниципального управления. Кодекс формулирует «что надо делать», Библиотека — иллюстрирует «как это делается». Формированием этих информационных ресурсов занимается Институт экономики города, активно участвует в этой работе и КМО РФ.

Уверен, что на муниципальном уровне нет принципиальных противников внедрения инструментов, направленных на повышение эффективности и результативности управления. Все осознают необходимость перехода на эти рельсы. Одни искренне видят в этом ресурс увеличения качества управления, другие понимают, что «деваться некуда», раз эти процессы начала федеральная власть.

Тем не менее есть определенные факторы, сдерживающие нормальный ход этих процессов:

- большая плотность реформ на единицу времени, в том числе и психологическая усталость от перемен;
- отсутствие в «управленческой текучке» возможности всерьез заняться настоящей оптимизацией;
- нехватка средств. Так, принятие регламентов требует оптимизации работы, а это стоит денег. Информационная открытость требует регулярного обновления сайта и т. д.;

- отсутствие систематизированной и адаптированной к российским условиям методической помощи с федерального уровня.

Российские муниципальные управленцы осознают необходимость повышения эффективности и результативности управления и готовы работать в новых условиях. Но это не так просто и требуется поддержка муниципальных образований в достижении новых горизонтов эффективности и результативности управления. Это должно стать, в частности, одним из предметов деятельности вновь образованного Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса).

Об оценке деятельности местных органов управления

Паромов А. Ю.

Необходимость реформирования системы органов власти нашла свое отражение в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

Органам исполнительной власти Российской Федерации рекомендовано подготовить программы и планы мероприятий по проведению административной реформы с учетом положений плана мероприятий, одобренных этим распоряжением.

Согласно Концепции, реформирование системы управления в России является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны.

Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» были определены приоритетные направления административной реформы:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

Алексей Юрьевич Паромов — заместитель председателя комитета экономического развития, промышленной политики и торговли администрации Санкт-Петербурга, кандидат технических наук.

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственным организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

В рамках реализации Концепции готовятся проекты федеральных законов об административных регламентах в органах исполнительной власти и о стандартах государственных услуг, ведется разработка перечней и стандартов государственных услуг, оказываемых на федеральном уровне.

В основном административная реформа затронула федеральный уровень исполнительной власти. На региональном уровне она реализуется лишь в виде экспериментов.

По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия зна-

чительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за последний год Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место.

Большинство экспертов придерживаются мнения, что, по существу, сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности. Необходимо повысить эффективность государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов управления.

Целями административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей необходимо решение следующих задач:

- внедрение в органах управления принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также админи-

стративных регламентов в органах исполнительной власти;

- оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Основные мероприятия административной реформы должны быть реализованы в 2006–2008 гг.

В 2006 г. в рамках административной реформы осуществляется работа по таким направлениям, как разработка нормативно-правовой и методической базы для проведения административной реформы, в частности, создание организационных, нормативно-правовых и методических основ разработки, принятия и применения процедур управления по результатам, стандартов государственных услуг и административных регламентов, механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц, модернизация

системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; разработка стандартов массовых общественно значимых государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, их внедрение на федеральном и региональном уровнях.

Российский опыт последних десяти лет наглядно показывает: чтобы достичь целей государственной политики, недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Необходимо организовать выполнение этих планов, постоянный контроль за их реализацией, а при необходимости корректировку.

Практика составления докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов управления в 2004–2005 гг. выявила ряд серьезных проблем, препятствующих формированию системы управления, ориентированного на результат. Отсутствуют методики расчета показателей результативности по ряду важнейших направлений деятельности, не созданы система сбора и обработки информации, необходимой для формирования достаточного набора целевых значений показателей результативности, и система мониторинга их достижения. У государственных служащих нет необходимых знаний и навыков такой работы, а также мотивации к ее проведению.

Целевым показателем реализации мероприятий административной реформы является снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке к 2008 г. до 5%, к 2010 г. — до 3%.

Интегральным показателем качества государственного управления является индикатор GRICS, рассчитываемый Всемирным банком 1 раз в 2 года на основе сопоставления 25 различных показателей эффективности государственного управления, подготавливаемых 18 независимыми организациями, и состоящий из 6 самостоятельных показателей, отражающих основные параметры государственного управления. В 2004 г. в рейтинг входило 209 стран. Для оценки системы государственного управления в Российской Федерации предполагается использовать следующие показатели:

- эффективность государственного управления — показатель отражает качество государственных услуг, качественные характеристики государственных институтов, компетенцию государственных служащих, уровень доверия к политике, проводимой правительством, и др.;
- качество государственного регулирования — значение данного индекса связано с оценкой политики, проводимой в сфере государственного регулирования в экономике. С его помощью измеряются такие факторы, как государственное регулирование цен на товары и услуги, неадекватный контроль в финансовой сфере, избыточное регулирование бизнеса и др.

К примеру, процентный ранг Российской Федерации по эффективности государственного управления в 2004 г. равнялся 48,1 ед. (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования 30,5 ед. (из 100 возможных).

Реализация мероприятий административной реформы должна способствовать повышению качества государственного управления и государственного регулирования. В качестве целевых ориентиров по данным показателям предполагается использовать значения, близкие к уровню государств Восточной Европы. Так, к 2008 г. предполагается достичь показателя эффективности государственного управления со значением 55 ед., эффективности государственного регулирования — 60 ед., а в 2010 г. — не ниже 70 ед. по каждому из показателей.

К основным подходам можно отнести оценку результативности по следующим направлениям:

- степень достижения целей, решения задач субъекта бюджетного планирования, степень соответствия запланированному уровню затрат;
- отклонения показателей деятельности и затрат на очередной плановый год от плановых показателей предыдущих лет;
- экономическая эффективность, под которой понимается соотношение непосредственных результатов деятельности, результатов, планируемых для достижения в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий, с затратами на их достижение;
- общественная эффективность, под которой понимается соотношение общественно значимого эффекта деятельности (показателя конечного результата деятельности или его изменения) по отношению к непосредственным показателям деятельности;

- общественно-экономическая эффективность, под которой понимается соотношение величины достигнутого в результате деятельности субъекта бюджетного планирования конечного общественно значимого результата и величины затрат на его достижение.

При этом степень достижения запланированных результатов и намеченных целей определяется индикаторами, отражающими соотношение фактически достигнутых результатов с их плановыми значениями, или же индикаторами, отражающими абсолютные (относительные) отклонения фактических результатов от запланированных. Степень достижения запланированного уровня затрат может определяться индикаторами, отражающими соотношение фактически достигнутых результатов с их плановыми значениями, или же индикаторами,

отражающими абсолютные (относительные) отклонения фактических результатов от запланированных.

По капитальным затратам могут оцениваться объемы ввода в действие основных фондов на «вложенный рубль» и сокращение объемов незавершенного строительства.

Экономическая эффективность может определяться индикаторами, отражающими соотношение показателей экономической эффективности на плановый период с показателями прошлых лет, а также с доступными данными по другим субъектам бюджетного планирования.

Общественно-экономическая эффективность может определяться индикаторами, отражающими соотношение конечных показателей деятельности субъектов бюджетного планирования с конечными показателями аналогичных сфер деятельности других местных органов управления.

О Координационном совете по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе

Нестеров А. Г.

Распоряжением полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе от 4 мая 2006 года № 17к образован Координационный совет по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, как постоянно действующий консультативно-совещательный орган.

Его основными задачами являются:

- обеспечение согласованности действий органов государственной власти субъектов Северо-Западного федерального округа, органов местного самоуправления, Северо-Западной академии государственной службы и других образовательных учреждений по реализации кадровой политики в сфере государственной службы, формированию единого кадрового пространства;

Александр Григорьевич Нестеров — заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

- разработка предложений по совершенствованию правового регулирования государственной службы в рамках проводимой реформы и методического обеспечения реализации кадровой политики в округе;
- выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию наградной политики в округе, правового регулирования системы награждения государственными наградами Российской Федерации, объявления благодарности Президента Российской Федерации, присвоения почетных званий Российской Федерации; выработка единых требований к рассмотрению материалов по представлениям к государственным наградам и почетным званиям;
- выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию системы подготовки кадров, профессиональному обучению государственных служащих.

Аналогичные советы уже созданы и функционируют в Центральном, Дальневосточном и Сибирском федеральных округах. Достигнутые результаты их деятельности свидетельствуют об эффективности такой формы работы и убеждают нас в необходимости применения положительного опыта в Северо-Западном федеральном округе.

Сегодня у нас первое заседание Координационного совета. В соответствии с повесткой дня мы обсудим вопросы кадровой политики в сфере государственной службы, реформирования государственной службы,

наградной политики, профессионального обучения государственных служащих, а также утвердим план работы Координационного совета на 2006–2007 гг.

Результаты более чем десятилетнего опыта реформирования государственной службы Российской Федерации можно оценивать по-разному. Вместе с тем следует признать: в целом они весьма скромны.

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 2005 г. отметил: «Задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению».

Одна из ключевых проблем в достижении этой цели кроется в недооценке необходимости формирования системы управления государственной службой — важнейшей основы ее эффективного функционирования.

К настоящему времени не сложился эффективный механизм управления как реформой государственной службы, так и самой государственной службой, особенно — гражданской.

Важнейшим элементом системы государственной службы Российской Федерации является сфера отношений, которая определяет порядок формирования и использования кадрового потенциала, реализации кадровых технологий и кадровой политики. Это ключевой элемент, который, по сути, приводит в действие все процессы государственного управления.

От его построения, кадрового, материального, финансового, информационного, научно-методического

обеспечения зависит эффективность государственной службы как единого целого.

Важнейшими элементами системы управления государственной службой должны быть кадровые службы.

Установившийся низкий статус кадровых подразделений не соответствует возросшему объему задач и требуемому качеству современной организации государственной службы и ее кадрового обеспечения.

Необходимо реальное повышение статуса кадровых служб, адекватного степени их ответственности за формирование кадрового состава государственной службы, ее организации. Актуальной задачей является разработка типовой структуры кадровой службы в различных звеньях государственного управления, создание соответствующей нормативно-правовой основы их деятельности, организации взаимодействия и координации, а также их собственного кадрового обеспечения.

Необходимо объединить усилия органов государственной власти всех субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа в определении единых подходов к организации кадровой деятельности, кадровой политики, ее нормативно-право-

вому обеспечению. Особое внимание следует уделить формированию единого информационного пространства, которое позволит осуществлять оперативный обмен готовящимися и действующими нормативными правовыми актами по вопросам государственной службы субъектов Российской Федерации, их широкое обсуждение, взаимный обмен методическими разработками по механизму и технологиям реализации кадровых процедур в системе государственной службы.

Учитывая наукоемкость, а следовательно, высокую затратность разработок в этой сфере, объединение наших усилий должно способствовать рациональному использованию привлекаемых ресурсов.

Полагаю, что Координационный совет по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службы должен определить первоочередные задачи и приоритетные направления взаимодействия соответствующих структур органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Убежден, что наша деятельность позволит дать новый импульс процессам реформирования государственной службы.

Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе

О создании Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе

В целях реализации в Северо-Западном федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, совершенствования правового регулирования вопросов государственной службы:

1. Образовать Координационный совет по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.
2. Утвердить Положение о Координационном совете по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе (приложение № 1).
3. Утвердить состав Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе (приложение № 2).

И. И. Клебанов

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

4 5

3/2006

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

к распоряжению полномочного представителя Президента
Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе

от _____ 2006 г. № ____к

**ПОЛОЖЕНИЕ
о Координационном совете по кадровым вопросам,
государственным наградам и государственной службе
при полномочном представителе Президента Российской Федерации
в Северо-Западном федеральном округе****1. Общие положения**

- 1.1. Координационный совет по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе (далее — Совет) является постоянно действующим консультативно-совещательным органом при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе (далее — полномочный представитель), основной целью которого является обеспечение деятельности полномочного представителя по реализации в Северо-Западном федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации.
- 1.2. Совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами, распоряжениями Президента Российской Федерации и распоряжениями Администрации Президента Российской Федерации, а также настоящим Положением.
- 1.3. Совет осуществляет свои полномочия во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, научных и образовательных учреждений, а также с общественными объединениями и организациями.
- 1.4. Положение о Совете и его состав утверждает полномочный представитель Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.
- 1.5. Совет действует на основе добровольности и равноправия его членов.
- 1.6. Решения Совета носят рекомендательный характер.

2. Основные задачи Совета

- 2.1. Основными задачами Совета являются:
 - обеспечение согласованности действий территориальных органов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Северо-Западной академии государственной службы, других образовательных учреждений по реализации кадровой политики Президента Российской Федерации, формированию на территории федерального округа единого кадрового пространства;
 - разработка предложений по совершенствованию правового регулирования вопросов государственной службы и методического обеспечения реализации кадровой политики в округе;
 - подготовка для полномочного представителя предложений по вопросам реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации.

3. Основные функции Совета

- 3.1. Совет осуществляет следующие функции:
 - анализ кадрового обеспечения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, разработка предложений по стратегии формирования кадрового потенциала федерального округа;
 - рассмотрение вопросов реформирования государственной и муниципальной службы, разработка предложений по формированию единого порядка реализации кадровых решений на государственной и муниципальной службе;

выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию системы подготовки кадров;
 формирование основных направлений наградной политики, выработка рекомендаций по совершенствованию системы награждения государственными наградами Российской Федерации, объявления благодарности Президента Российской Федерации, а также присвоения почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий;
 организация изучения, обобщения и обмена опытом кадровой работы, накопленным органами государственной власти и органами местного самоуправления, организация конференций, семинаров по вопросам государственной кадровой политики.

4. Организация работы Совета

- 4.1. Совет состоит из председателя, двух заместителей, ответственного секретаря и членов Совета.
- 4.2. Члены Совета исполняют свои обязанности на общественных началах.
- 4.3. Заседания Совета проводятся два раза в год. При необходимости могут проводиться внеочередные заседания Совета.
- 4.4. Решения Совета принимаются простым большинством голосов его членов, присутствующих на заседании, путем открытого голосования. Присутствие на заседании Совета его членов обязательно. В случае если член Совета не может участвовать в заседании Совета, в заседании принимает участие должностное лицо, исполняющее его обязанности.
- 4.5. Заседания Совета правомочны, если на них присутствует не менее половины его членов. Члены Совета обладают равными правами при обсуждении рассматриваемых на заседании вопросов. В случае несогласия с принятым решением, член Совета вправе изложить в письменном виде свое мнение, которое подлежит приобщению к протоколу заседания.
- 4.6. Председатель Совета:
 осуществляет руководство деятельностью Совета;
 утверждает принятые Советом решения и принимает меры по обеспечению их исполнения;
 принимает решения о проведении заседаний Совета при возникновении необходимости безотлагательного рассмотрения вопросов, относящихся к их компетенции;
 представляет Совет во взаимоотношениях с государственными органами, учреждениями, предприятиями, общественными и иными организациями.
- 4.7. Для организации текущей деятельности Совета и ведения документации назначается ответственный секретарь Совета.
 Ответственный секретарь Совета:
 организует текущую деятельность Совета, осуществляет информационное обеспечение членов Совета;
 извещает членов Совета и, в случае необходимости, иных лиц об утвержденных планах работы Совета, о времени, месте и повестке дня предстоящих заседаний и его рабочих групп;
 доводит в установленном порядке до сведения соответствующих органов, организаций и лиц решения, принятые Советом;
 ведет документацию Совета;
 осуществляет контроль за исполнением принимаемых Советом решений.
- 4.8. Для проработки вопросов, подготовки заседаний, проведения экспертных и аналитических работ Совет может создавать рабочие группы.
- 4.9. Для выполнения аналитических и экспертных работ председатель Совета может привлекать организации и экспертов, а также по решению Совета могут создаваться экспертные советы из числа соответствующих специалистов.
- 4.10. Информационно-аналитическое и научно-методическое обеспечение деятельности Совета осуществляет Северо-Западная академия государственной службы при поддержке и участии аппарата полномочного представителя, органов государственной власти, органов местного самоуправления, образовательных учреждений федерального округа.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

к распоряжению полномочного представителя Президента
Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе

от _____ 2006 г. № ____к

СОСТАВ

**Координационного совета по кадровым вопросам,
государственным наградам и государственной службе
при полномочном представителе Президента Российской Федерации
в Северо-Западном федеральном округе**

- Нестеров А. Г.** — заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе (председатель Совета).
Баркин В. А. — начальник департамента по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе (заместитель председателя Совета).
Горшков А. С. — ректор Северо-Западной академии государственной службы (заместитель председателя Совета).
Кравцова Т. В. — главный советник департамента по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе (ответственный секретарь Совета).

Члены Совета:

- Козырев С. А.** — вице-губернатор Ленинградской области — руководитель аппарата губернатора и правительства Ленинградской области (по согласованию).
Чернов П. В. — премьер-министр правительства Республики Карелия (по согласованию).
Орда П. А. — первый заместитель главы Республики Коми (по согласованию).
Пантелеев В. Н. — первый заместитель руководителя аппарата, начальник Управления делами администрации Архангельской области (по согласованию).
Костыгов Н. В. — первый заместитель губернатора Вологодской области (по согласованию).
Торба А. В. — руководитель аппарата правительства Калининградской области (по согласованию).
Селин А. А. — первый заместитель губернатора Мурманской области (по согласованию).
Зернов Ю. Н. — заместитель главы администрации Новгородской области (по согласованию).
Шахов Д. В. — заместитель губернатора Псковской области — руководитель аппарата администрации области (по согласованию).
Мартынов С. А. — начальник управления кадров и государственной службы администрации губернатора Санкт-Петербурга (по согласованию).
Филатов В. И. — заместитель руководителя аппарата администрации Ненецкого автономного округа (по согласованию).

ПРОЕКТ
(Приложение № 1)

УТВЕРЖДАЮ
Председатель Координационного совета — заместитель полномочного представителя
Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе
А. Нестеров

ОТ «_____» _____ 2006 г.

ПЛАН
работы Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам
и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации
в Северо-Западном федеральном округе на 2006–2007 года
г. Санкт-Петербург

№ п/п	Мероприятия	Сроки проведения	Ответственные	Контроль
1.	Провести заседание Координационного совета с рассмотрением вопросов:	декабрь 2006 года		
1.1.	Правовое регулирование вопросов поступления на государственную гражданскую службу и проведения проверки достоверности представляемых гражданами персональных данных, сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера: анализ правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации СЗФО, предложения по совершенствованию законодательства		ФГОУ ВПО «Северо- Западная академия государственной службы», Калининградская область	А. Нестеров
1.2.	Технология отбора лиц на гражданскую службу (организация и проведение конкурса при поступлении на гражданскую службу, тестирование и другие методы оценки профессиональных и личностных качеств).		Мурманская область, Новгородская область	А. Нестеров
1.3.	Профессиональная этика гражданских служащих.		Ленинградская область, Архангельская область	А. Нестеров
1.4.	О выполнении решения Координационного совета от 27.07.2006 года		ФГОУ ВПО «Северо- Западная академия государственной службы»	А. Нестеров

№ п/п	Мероприятия	Сроки проведения	Ответственные	Контроль
2.	Провести расширенное заседание Координационного совета с участием руководителей кадровых служб органов государственной власти субъектов Северо-Западного федерального округа с рассмотрением вопросов:	апрель 2007 года		
2.1.	Правовое регулирование порядка проведения аттестации и квалификационного экзамена: анализ правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации СЗФО, предложения по совершенствованию законодательства.		Департамент по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе аппарата полномочного представителя Президента РФ в СЗФО, Псковская область	А. Нестеров
2.2.	Технологии (формы и методы) оценки профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а также оценки его знаний, навыков и умений (профессионального уровня). Критерии и показатели эффективности качества служебной деятельности гражданских служащих.		Санкт-Петербург, Республика Карелия	А. Нестеров
2.3.	Выработка единых требований к рассмотрению материалов, по представлениям к государственным наградам Российской Федерации		Департамент по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе аппарата полномочного представителя Президента РФ в СЗФО, Мурманская область, Архангельская область	А. Нестеров
2.4.	Организация профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных гражданских служащих; вопросы формирования и реализации государственного заказа на профессиональное обучение государственных служащих		ФГОУ ВПО «Северо-Западная академия государственной службы»	А. Нестеров
3.	Провести заседание Координационного совета с рассмотрением вопросов:	ноябрь 2007		
3.1.	Формирование кадровой политики в системе гражданской службы (единая система формирования кадрового состава государственных органов и их кадрового резерва, карьерного (должностного) продвижения, профессионального развития и т. п.)		Республика Коми, Псковская область, Вологодская область	А. Нестеров
3.2.	Правовые основы управления государственной гражданской службой в субъектах Российской Федерации, компетенция и полномочия органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой; анализ правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации СЗФО, предложения по совершенствованию законодательства.		Управление Президента Российской Федерации по кадровым вопросам и государственным наградам, Калининградская область, Новгородская область	А. Нестеров
3.3.	Проблемы обеспечения повышения привлекательности и престижа государственной гражданской службы		Ненецкий автономный округ	А. Нестеров

Правовой анализ положений нового Закона Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга»

Овчинников В. А.,
Меликян А. Б.

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

Артур Борисович Меликян — студент Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, лауреат премии ЦИК России.

Федеративный характер России предполагает функционирование не только двух уровневой системы органов государственной власти, но и двухуровневую систему законодательства, устанавливающую в том числе порядок и процедуру формирования органов государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Если в федеральном избирательном законодательстве можно выделить всего лишь несколько актов, комплексно регулирующих избирательные отношения, то региональное избирательное законодательство, по данным Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Министерства юстиции России, насчитывает 3377 нормативных правовых актов, из которых только 1229 соответствует федеральному законодательству¹.

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

51

3/2006

¹ Перевезенцева Е. А. Избирательное право субъектов Российской Федерации // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2004. № 8. С. 110.

Не стал исключением и новый Закон Санкт-Петербурга от 15 июня 2005 г. № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга»² (далее по тексту — Закон Санкт-Петербурга), ряд положений которого не соответствуют федеральному законодательству и содержат большое количество недоработок юридико-технического свойства.

Предмет правового регулирования Закона Санкт-Петербурга носит комплексный характер и включает в себя отношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации своих избирательных прав.

В силу Конституции Российской Федерации (п. «б» части 1 ст. 72) защита прав и свобод человека находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. При этом законы субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и

субъектов Российской Федерации (ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно п. 2 ст. 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, иными нормативными правовыми актами о выборах, принимаемыми в Российской Федерации³.

На федеральном уровне отношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации избирательного права, регулируются нормами:

- Конституции Российской Федерации;
- Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴ (далее по

² См. Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга» // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга (приложение к Вестнику Законодательного собрания). 2005. № 16.

³ См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 27. Ст. 2709.

⁴ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

тексту — Федеральный закон о гарантиях);

- иными нормативными правовыми актами.

На основании п. 1 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации⁵.

В силу ст. 16, 22 Устава Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. (с учетом изменений по данным нормам от 2 июня 2005 г.)⁶ высшим и единственным органом законодательной власти Санкт-Петербурга является Законодательное собрание Санкт-Петербурга.

Таким образом, Закон принят в пределах компетенции Законодательного собрания Санкт-Петербурга, установленной федеральным законодательством и законодательством Санкт-Петербурга.

Рассматриваемый Закон Санкт-Петербурга в целом не обеспечивает гарантии осуществления пассивного

избирательного права гражданами Российской Федерации, не являющимися членами политических партий, что не соответствует ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации, устанавливающей равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям, п. 3¹ ст. 32 Федерального закона о гарантиях, согласно которому закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий проведение выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации исключительно по пропорциональной избирательной системе, должен содержать гарантии реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами соответствующего органа, а также п. 5 ст. 25 Федерального закона «О политических партиях», предусматривающего порядок такого выдвижения, а именно, что при решении вопросов, связанных с участием в выборах депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, депутатские мандаты в котором распределяются исключительно между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, кандидатуры, не являющиеся членами данной политической партии, обратив-

⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. С. 9420.

⁶ Закон Санкт-Петербурга от 2 июня 2005 г. № 274-29 «О внесении изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга» // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга (приложение к Вестнику Законодательного собрания). 2005. № 13.

шиеся с предложением о включении их в соответствующий список кандидатов и поддержанные не менее чем десятью членами политической партии, подлежат обязательному рассмотрению на заседании постоянно действующего органа политической партии, конференции или общем собрании ее регионального отделения или иного структурного подразделения наравне с иными кандидатурами, которые предлагаются к включению в соответствующий список кандидатов.

Кроме того, в Законе Санкт-Петербурга недостаточно учтен такой аспект проведения выборов по пропорциональной избирательной системе, как обеспечение должной конкуренции на выборах политических партий, выдвинувших списки кандидатов и представленных в избирательных бюллетенях первой тройкой кандидатов. Существование в Законе Санкт-Петербурга нормы, по которой в бюллетене указывается только фамилия одного кандидата из территориальной части списка, приведет к тому, что борьба за голоса избирателей в первую очередь будет идти между кандидатами, представляющими данную территорию. Наличие кандидата на каждой территории не обеспечивается, так как даже при максимальном числе кандидатов в списке (т. е. 53) на каждой территории будет по одному кандидату. Таким образом, выбытие хотя бы одного кандидата из списка лишит ту или иную территорию такого представительства. А с учетом

того, что минимальное число кандидатов в списке вообще не регулируется, число таких территорий может быть достаточно большим. При этом, если в список включается менее максимального числа кандидатов (т. е. - менее 53) или часть кандидатов выбывает из списка, в части избирательных бюллетеней не будут вообще приведены фамилии кандидатов из данного списка, что не соответствует п. 6 ст. 63 Федерального закона о гарантиях, согласно которому в избирательном бюллетене при предложенной в Законе Санкт-Петербурга избирательной системе должны помещаться краткие наименования избирательных объединений, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из общегородской части списка и его соответствующей территориальной части. Отметим, что председатель ЦИК России А. А. Вешняков в письме от 2 сентября 2005 г. № 05-11/2423, адресованном председателю Законодательного собрания Санкт-Петербурга В. А. Тюльпанову, особо указывал на данное несоответствие нормы Закона Санкт-Петербурга Федеральному закону о гарантиях⁷. Однако в проекте поправок к Закону Санкт-Петербурга изменение указанных положений не предусмотрено, что подчеркнул заместитель председателя Санкт-Петербургской избирательной комиссии Д. В. Краснянский: «В бюллетенях для голосования будут перечисляться только фамилии окружных кандида-

⁷ См.: Федеральный регистр нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации Министерства юстиции Российской Федерации.

тов, то есть тех, кто баллотируется по данной территории»⁸.

Особо выделим, что деление списка кандидатов по Закону Санкт-Петербурга на соответствующие части не согласуется с методикой распределения депутатских мандатов внутри списка кандидатов, предусматривающей передачу мандатов кандидатам, находящимся в территориальной части списка, на территориях, на которых список кандидатов получил наибольший, по отношению к другим территориям, процент голосов избирателей (подпункт «б» п. 4 ст. 56 Закона Санкт-Петербурга) и не регулирующей порядок передачи депутатских мандатов в случае, если на указанной территории отсутствует кандидат из данного списка.

Установленный в ст. 12–14 Закона Санкт-Петербурга порядок формирования территориальных и участковых избирательных комиссий не учитывает всех требований ст. 22, 26 и 27 Федерального закона о гарантиях, то есть законодатель в данном случае не провел полную инкорпорацию положений Федерального закона о гарантиях в Закон Санкт-Петербурга, что, впрочем, не является законодательным пробелом.

Подпункт «в» п. 2 ст. 13 Закона Санкт-Петербурга, устанавливающий полномочия территориальных избира-

тельных комиссий, («утверждает текст бюллетеня на соответствующей территории») противоречит Федеральному закону о гарантиях (п. 4 ст. 63) и п. 4 ст. 49 Закона Санкт-Петербурга, согласно которому текст бюллетеня по каждой территории утверждается Санкт-Петербургской избирательной комиссией.

Отметим также, что положения п. 8 ст. 24 Закона Санкт-Петербурга, согласно которым избирательная комиссия вправе считать факт нарушения порядка сбора подписей избирателей установленным, если он подтвержден письменным заявлением, где указаны фамилия, имя и отчество и адрес места жительства лица, свидетельствующего о данном факте, расходится с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им в постановлениях: от 25 апреля 1995 г. по делу о проверке конституционности частей первой и второй ст. 54 Жилищного кодекса РСФСР⁹, от 15 июля 1999 г. «по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР», законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»¹⁰, от 11 нояб-

⁸ Легков К. Александра Вешнякова удовлетворили наполовину. Горизбирком подготовил поправки к закону о выборах // Коммерсант. 20.10.2005. № 198 (3282). С. 21.

⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР», законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988.

ря 2003 г. по делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области»¹¹. Согласно данной юридической позиции «общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит — к нарушению принципов равенства и верховенства закона».

Заметим, что, как следует из ч. 3 ст. 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» признание не соответствующим Конституции Российской Федерации отдельных положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, воспроизводящих нормы, какие были признаны неконституционными, что имеет место и в данном случае, когда Закон Санкт-Петербурга воспроизвел признанную неконституционной нечеткость критерия в нормах об установлении факта нарушения поряд-

ка сбора подписей; решения Конституционного Суда Российской Федерации, согласно положениям ст. 6 Федерального конституционного закона, обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Между тем содержащиеся в рассматриваемом нормативном положении п. 8 ст. 24 Закона Санкт-Петербурга основания для признания установленным избирательной комиссией факта нарушения порядка сбора подписей избирателем сформулированы неопределенно. Так, не ясно, по каким критериям может определяться достаточность подтверждения письменным заявлением, подаваемым лишь за подписью физического лица, этого факта для избирательной комиссии. Следовательно, предоставив избирательным комиссиям полномочия по признанию установленным факта нарушения порядка сбора подписей, рассматриваемое нормативное положение фактически ставит решение этого вопроса в зависимость от усмотрения избирательной комиссии, а не от выраженной в законе воли законодателя, поскольку не содержит конкретных предписаний, четко и ясно определяющих круг оснований, по которым возможно признать данные, отраженные письменным заявлением, доста-

¹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» // СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4509.

точными. Тем самым допускается расширительное истолкование, а следовательно, и произвольное применение данного положения, что не согласуется со ст. 10, ч. 1 ст. 19, ч. 1 и 2 ст. 46, ч. 1 ст. 47 и ч. 1 ст. 118 Конституции Российской Федерации.

Еще одним несоответствием норм Закона Санкт-Петербурга федеральному законодательству является положение, устанавливаемое в ч. 2 п. 5 ст. 37 Закона Санкт-Петербурга, по которому обозначено исключение из общего порядка условий оплаты печатной площади для редакций периодических печатных изданий, учрежденных общественными объединениями, что противоречит п. 5 ст. 50 Федерального закона о гарантиях, устанавливающему такое правило только для избирательных объединений. В соответствии со ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самостоятельности, политическая партия¹². Избирательным объединением является только политическая партия. Соответственно данный законодательный пробел, дающий возможность еще пяти категориям общественных объединений, которые могут являться учредителями средств массовой информации, устанавливать заниженные цены для размещения агитационных материалов

отдельным субъектам избирательного процесса с целью занижения расходов на агитацию из избирательных фондов партий.

Подпункт «б» п. 2 ст. 55 Закона Санкт-Петербурга, в котором указывается, что выборы считаются несостоявшимися, если в едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за список кандидатов, набравший наибольшее число голосов по отношению к другим спискам кандидатов (другому списку кандидатов), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех списков кандидатов, не соответствует п. 2 ст. 70 Федерального закона о гарантиях, содержащему закрытый перечень оснований признания выборов несостоявшимися.

Отметим, что положения, содержащиеся в п. 3 ст. 56 Закона Санкт-Петербурга, что при равенстве голосов избирателей предпочтение отдается списку кандидатов, который был зарегистрирован Санкт-Петербургской избирательной комиссией ранее остальных, не противоречат федеральному законодательству. Однако в Конституционный Суд Российской Федерации ранее поступало обращение А. И. Мазура о проверке конституционности аналогичной нормы — ч. 5 ст. 50 Закона Республики Карелия «О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия», установившей, что при равном числе полученных голосов избранным в представительный орган мест-

¹² Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930. С. 3729.

ного самоуправления считается кандидат, зарегистрированный ранее. По мнению заявителя, оспариваемая норма ставит кандидатов в неравное положение еще до голосования, так как момент регистрации определяется не только волей лица, выдвинутого кандидатом, но и не зависящими от него обстоятельствами — временем, в течение которого избирательная комиссия осуществляет проверку представленных документов, решением избирательной комиссии о назначении даты и времени регистрации, состоянием здоровья кандидата, нахождением в командировке и прочее. Это может явиться основанием, препятствующим реализации пассивного избирательного права граждан, а также приводить к нарушению активного избирательного права, поскольку определение результатов выборов ставится в зависимость не только от волеизъявления избирателей, но и от указанных обстоятельств, что противоречит ст. 2, ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации. В Определении от 9 декабря 2002 г. № 347-О Конституционный Суд отказал заявителю, но лишь на том основании, что указанная норма Закона Республики Карелия была воспроизведена из абзаца 3 ч. 2 ст. 39 Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местно-

го самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, которое было актом подзаконной силы, не попадающим в круг ведения Конституционного Суда; учитывая то, что последний, не выдвинув ни одного материально-правового довода против, отвел обращение по сугубо процессуально-правовому поводу, говорит о вероятности обращения с аналогичным заявлением, на этот раз с целью добиться признания указанной нормы несоответствующей Конституции Российской Федерации — и с благоприятным исходом для заявителя. Учитывая приверженность конституционных судей принципу справедливости, который они неоднократно подчеркивали как общеправовой (например, п. 6 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения п. 11 ст. 51 Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹³⁾, предполагаем, что решение вынесут в пользу заявителя.

Урегулированный в п. 3 ст. 57 Закона порядок назначения повторных выборов противоречит требованиям ст. 71 Федерального закона о гарантиях. С учетом проведения выборов

¹³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения п. 11 ст. 51 Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2102. С. 4287.

по пропорциональной избирательной системе в случае, если законодательный (представительный) орган государственной власти остается в неправомочном составе, должны проводиться не повторные, а досрочные выборы в порядке, предусмотренном п. 12 ст. 71 и п. 4 ст. 10 Федерального закона о гарантиях.

Акцентируем также внимание на том, что в ст. 66 Закона Санкт-Петербурга нет указаний на отмену предыдущего нормативно-правового акта, регулирующего общественные отношения в области выборов в Законодательное собрание Санкт-Петербурга, — Закона Санкт-Петербурга от 25 февраля 2004 г. № 73-16 «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга». Это не поставит под сомнение доминирование нового закона над предшествующим, поскольку в общеобязательном решении Конституционного суда Российской Федерации от 29 июня 2004 г. № 13-П четко сказано, что в отношении федеральных законов как актов одинаковой юридической силы применяется правило «*lex posterior derogat priori*» («последующий закон отменяет предыдущие»), означающее, что даже если в последующем законе отсутствует специальное предписание об отмене ранее принятых законоположений, в случае коллизии между ними действует последующий закон¹⁴; таким образом, это ошибка юридико-технического свойства.

В связи с этим предлагается изложить данную статью в следующей редакции:

1. Настоящий Закон Санкт-Петербурга вступает в силу через 10 дней после дня его официального опубликования.
2. Со вступлением в силу настоящего Закона Санкт-Петербурга признать утратившим силу Закон Санкт-Петербурга от 25 февраля 2004 г. № 73-16 «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга».
3. Настоящий Закон Санкт-Петербурга не распространяется на правоотношения, возникшие в связи с проведением выборов, назначенных до его вступления в силу.

Закон Санкт-Петербурга содержит также большое количество юридико-технических ошибок различного характера. Например, в ч. 2 п. 1 ст. 8 Закона Санкт-Петербурга указано: «Единый избирательный округ определяется в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 25 декабря 1996 года № 186-59 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга». Однако данный закон утратил свое действие в связи со вступлением в силу нового закона Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга», то есть всего лишь через несколько недель после принятия рассматриваемого Закона Санкт-Петербурга. Учитывая, что оба новых закона принимались в течение

¹⁴ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 29 июня 2004 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804. С. 6050.

одной парламентской сессии и, более того, с интервалом примерно в один месяц, целесообразно было бы изложение правовой нормы в следующей редакции: «Единый избирательный округ определяется в соответствии с Законом Санкт-Петербурга о территориальном устройстве Санкт-Петербурга».

Что касается ошибок технического характера, то имеется огромное количество пунктуационных и лексических недоработок. В частности, в подпункте «е», «ж», «з» п. 4 ст. 26 Закона Санкт-Петербурга допущены технические ошибки в виде лишних знаков «запятая»:

- («е) несоздание избирательным объединением, избирательного фонда»;
- «ж) использование избирательным объединением, при финансировании своей избирательной кампании...»;
- «з) превышение избирательным объединением, при финансировании своей избирательной кампании...»).

В п. 2 ст. 63 допущены технические ошибки в окончаниях ряда слов:

- в подпункте «а» (избирательное объединение, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, израсходовали...»);
- в подпункте «б» (избирательное объединение, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, осуществляли...»);
- в подпункте «в» (избирательное объединение, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, при проведении агитации нарушили...»);

в подпункте «г» (руководитель избирательного объединения, вы-

допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали...»).

Во многих статьях имеется отсутствие смысловой связи отдельных слов в предложении с текстом той или иной правовой нормы. К примеру, в п. 9 ст. 35 указывается: «Ссылка в агитационных материалах на положительное высказывание о кандидате, об избирательном объединении, общественном объединении, входящем в, физического лица...». Слова «общественном объединении, входящем в» не связаны с текстом статьи. Данная ошибка повторяется по тексту закона неоднократно, что связано с исключением из текста законопроекта термина «избирательный блок», но при этом слова «общественное объединение, входящее в» законодатель не элиминировал.

Таким образом, в результате проведения правового анализа Закона Санкт-Петербурга от 15 июня 2005 г. № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга» выявлены несоответствия положений ст. 6, 7, 13, 24, 37, 55, 56, 57 Закона Санкт-Петербурга Конституции Российской Федерации, федеральным нормативно-правовым актам, решениям Конституционного Суда Российской Федерации. Кроме того, имеются юридико-технические ошибки в положениях ст. 8, 10, 12, 20, 22, 24–26, 35, 37, 42, 44, 49, 50, 62–66 Закона Санкт-Петербурга.

В связи с этим можно заключить, что ряд положений Закона Санкт-Петербурга не может быть применен; нормы анализируемого нормативно-правового акта должны быть приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федераль-

ным законодательством до проведения выборов в Законодательное собрание Санкт-Петербурга в конце 2006

Межмуниципальное сотрудничество в российском законодательстве о местном самоуправлении

Межевич Н. М.

Николай Маратович Межевич — доктор экономических наук, профессор, советник вице-губернатора Санкт-Петербурга (Тарасова С. Б.), директор центра трансграничных исследований факультета международных СПбГУ.

Современное демократическое государство имеет не так много способов оказывать влияние на политику и направления развития органов местного самоуправления. Регулятивная функция государства заключается в первую очередь в установлении рамок и распределении пределов компетенции на своей территории. Другой функцией государства является надзор за исполнением существующих правил и норм (при этом нормой для западных демократий является решение споров через суд). Как записано в Европейской хартии местного самоуправления (ст. 10), территориальным корпорациям должно быть обеспечено право «на сотрудничество при осуществлении их полномочий, а также на вступление в рамках закона в ассоциации с другими территориальными корпорациями для осуществления задач, представляющих общий интерес». Данный принцип является общим демократическим стандартом, в реализации которого европейские государства имеют немалый опыт».

Местное самоуправление в Российской Федерации — сфера, подвергавшаяся неоднократному реформированию. Тем не менее как минимум с 1993 г. местное самоуправление следует

рассматривать как одну из основ конституционного строя (ст. 3, 12 Конституции РФ). Местное самоуправление представляет собой специфический «уровень власти», который, с одной стороны, участвует в осуществлении государственной политики, с другой — наиболее полно учитывает интересы населения. Система местного самоуправления, как правило, строится, исходя из следующих принципов:

- подзаконности, так как его деятельность регламентируется законами;
- выборности, так как наличие выборных органов обязательно;
- самостоятельности, так как обладает собственной компетенцией;
- обеспеченности, так как необходимо наличие финансового или, точнее, ресурсного обеспечения для реализации полномочий.

В конституционной модели российской государственности местное самоуправление является неотъемлемым институтом народовластия, поскольку предполагает, с одной стороны, возможность населения участвовать в формировании органов власти и эффективно влиять на принятие ими решений, с другой — максимальное приближение властвующих субъектов к населению. Эта позиция императивно обусловлена географическими масштабами России и согласуется с основными положениями ст. 3 Европейской Хартии о местном самоуправлении. Данная статья гласит: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках

закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Рассматривая вопрос о юридических основах деятельности местных самоуправлений по вопросам межтерриториального (приграничного) сотрудничества, следует, прежде всего, уточнить вопрос о компетенции местных самоуправлений по обе стороны границы.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. в качестве полномочий местного самоуправления на уровне района фиксирует:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;
- организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;
- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
- организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
- организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти;
- организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- предоставление дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также органи-

зация отдыха детей в каникулярное время;

- организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- опека и попечительство;
- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- территориальное зонирование земель межселенных территорий.

Сопоставим это с европейской практикой. Европейские модели самоуправления, как правило, свои функции связывают со следующими видами деятельности:

- обеспечение питьевой водой;
- сотрудничество пожарных бригад, совместное строительство или использование систем очистки сточных вод;
- сотрудничество в области совместного содержания дорог и пограничных станций;
- общее автобусное обслуживание;
- сотрудничество в области поставок электроэнергии;
- охрана окружающей среды;
- совместная борьба со стихийными бедствиями;
- сотрудничество в области скорой медицинской помощи;
- сотрудничество по линии администраций, совместные образовательные программы;

- социальное обслуживание населения.

Таким образом, компетенция органов местного самоуправления практически полностью совпадает с областями приграничного сотрудничества, распространенными в Европе. Компетенция же органов местного самоуправления в России существенно более детализирована.

Наибольший интерес для данной статьи представляют ст. 8. «Межмуниципальное сотрудничество», ст. 17. «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения», глава 9. «Межмуниципальное сотрудничество» и ст. 82. «Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях».

Общей характеристикой и данных статей и всего закона в целом является соответствие его положений международным договорам, действующим на территории Российской Федерации. Этим он отличается от своего предшественника, положения которого нарушали (в большинстве случаев косвенно) положения Европейской хартии о местном самоуправлении 1985 г. и Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г.¹

Законом 2003 г. к местным полномочиям отнесено международное сотрудничество (ст. 17. п. 8) и межмуни-

ципальное сотрудничество, на котором следует остановиться отдельно. Закон предусматривает обязательное создание совета муниципальных образований в каждом субъекте Федерации² единственной, исходя из буквы закона, задачей которого является «организация взаимодействия органов местного самоуправления»³, правда, ст. 66 п. 3. не допускает вмешательства или ограничение советом муниципальных образований субъекта Федерации деятельности муниципальных образований.

Поскольку федеральное законодательство устанавливает лишь общие рамки деятельности органов местного самоуправления значительная часть законодательных актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, относится к законодательным актам субъектов Федерации. Основное требование заключается в их соответствии Конституции и законодательству Российской Федерации. В то же время, в силу нечеткости российского законодательства, субъектам Федерации предоставлена значительная свобода в организации системы местного самоуправления (от вопросов территориального деления органов местного самоуправления и финансирования муниципалитетов до распределения полномочий между органами государственной власти субъекта Федерации и местным самоуправлением).

¹ Гриценко Е. В. Приграничное сотрудничество муниципальных образований в системе межгосударственных и межмуниципальных связей: значение немецкого и европейского опыта для российской теории и практики // Академический юридический журнал. 2003. № 3 (13). С. 45.

² Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. Ст. 66, п. 1.

³ Там же. Ст. 8, п. 1.

Попытки координации этого процесса на федеральном уровне не привели к ожидаемому результату. На сегодняшний день, несмотря на относительную, декларируемую независимость муниципалитетов от субъектов Федерации, именно субъекты Федерации являются основными регуляторами деятельности муниципалитетов, особенно в вопросах внешних связей. Фактически от субъекта Федерации, его политики и интересов, а не от потребностей местных муниципалитетов зависит степень развития внешней деятельности. Эта тенденция, вероятно, будет закреплена и в других законах по вопросам административно-территориального устройства России, принятие которых ожидается в рамках административно-территориальной реформы. Так, с точки зрения Президента Российской Федерации В. В. Путина, «определение границ муниципалитетов должно остаться прерогативой субъектов Российской Федерации и граждан, проживающих в городах, селах и районах»⁴. Европейской Хартией о местном самоуправлении 1985 г., которая действует в Российской Федерации с 1998 г., определено, что границы муниципальных образований могут быть изменены только на основе решения референдума. По мнению В. В. Путина, будет «принципиально и справедливо, если правила взаимоотношений между региональной властью и местным самоуправлением будут стро-

иться на тех же принципах, что и между субъектами Федерации и федеральным центром»⁵.

Принципиально важным вопросом следует признать реальную возможность считать практическую возможность реализации потенциально привлекательных положений закона, или предшествующих законодательных актов. В течение длительного времени такая возможность скорее являлась потенциальной. Уникальным исключением в этом ряду является Постановление Правительства Российской Федерации от 8 января 1998 г. № 17 «О федеральной целевой программе «Комплексное развитие приграничного поселка Забайкальск Читинской области». В данном случае федеральный центр инициировал международное сотрудничество на уровне местного самоуправления.

В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросам межмуниципального сотрудничества посвящена первая и девятая главы рассматриваемого документа.

В ст. 66 рассматриваются вопросы деятельности Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Закон предполагает, что в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. При этом организация и деятельность советов муниципальных

⁴ Определять границы муниципалитетов будут сами субъекты Федерации. // Страна.ru 14.11.02. – 19.39 // <http://www.strana.ru/print/164066.html>.

⁵ По мнению В. В. Путина, разграничение полномочий должно привести к децентрализации власти в стране // <http://www.strana.ru/print/164061.html>.

образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

В ст. 67 предполагается объединение муниципалитетов в масштабе страны — (Общероссийское объединение муниципальных образований). Организация межмуниципального сотрудничества в указанных масштабах (субъект федерации, государство) к классическим формам межмуниципального сотрудничества, проверенным российской или западной практикой отнесена быть не может. Более того, вероятнее всего, в данном случае мы столкнемся с тенденцией огосударствления муниципальной власти. Гораздо более продуктивна работа в рамках правовых возможностей предусмотренных ст. 68: «Межмуниципальные хозяйственные общества» и ст. 69: «Некоммерческие организации муниципальных образований».

Новый федеральный закон закрепляет межмуниципальные объединения как формы экономической деятельности муниципалитетов, которые создаются в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения (ст. 8). Вместе с тем по-прежнему не допускается наделение межмуниципальных объединений полномочиями органов местного самоуправле-

ния (ч. 4 ст. 8). Возникает вопрос: как названные объединения будут решать вопросы местного значения, не имея соответствующих исполнительных полномочий?⁶

Следует отметить то, что не полностью решенной остается проблема правового обеспечения зарубежного сотрудничества российских муниципалитетов. Дело в том, что в законодательстве Российской Федерации преобладает подход, в соответствии с которым внешние связи муниципалитетов рассматриваются в рамках внешних связей государства. Хотя в соответствии со ст. 34 Федерального закона о местном самоуправлении органам местной власти предоставлено право в интересах населения в установленном законом порядке осуществлять внешнеэкономическую деятельность, формы взаимодействия российских муниципалитетов во внешней сфере не выходят за пределы заключения органами местного самоуправления гражданско-правовых договоров. В то же время под внешнеэкономической деятельностью в российском законодательстве понимается внешнеторговая, инвестиционная, иная деятельность, включая производственную кооперацию, в области международного обмена товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, в том числе исключительными правами на них⁷. При этом

⁶ Новый Федеральный закон о местном самоуправлении в свете реформы публичной власти в России // <http://www.ilpp.ru/bulletin/sep-oct.2003/constitism1.html>.

⁷ П. 1 ст. 10, п. 1 ст. 7 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 1998. № 48. Ст. 5849; 1999. № 28. Ст. 3473; 2002. № 12. Ст. 1093; № 52. Ч. 2. Ст. 5141.

внешнеторговая деятельность, будучи важнейшей составляющей внешнеэкономических связей, может быть реализована органами местного самоуправления непосредственно только в случаях, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации. Данный вывод вытекает из требования ст. 11 Федерального закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». Вместе с тем права муниципалитетов в сфере внешней торговли в федеральном и в региональном законодательстве специально не устанавливаются. Развивая внешнеэкономические связи, муниципальные образования в основном исходят из общих положений о гражданской правосубъектности муниципалитетов и их органов.

Кроме того, рассматриваемые вопросы рассмотрены в статье 8, где определены общие вопросы межмуниципального сотрудничества. Большое значение имеет третий пункт статьи: «С учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований». В сочетании с Гражданским кодексом РФ это положение создает определенные возможности для поиска оптимальной модели межтерриториального сотрудничества.

Несмотря на ограниченность действующей правовой базы межтерриториальное сотрудничество позволяет объединять ресурсы различных территориальных структур.

Самостоятельно осуществлять комплексное развитие не всегда в состоянии даже субъекты Федерации, статусно входящие в систему государственной власти. Естественно то, что эта ситуация распространяется и на уровень местных самоуправлений. Ограниченность ресурсов каждого отдельного органа местного самоуправления предполагает взаимодействие муниципальных образований. Объединяя усилия в межмуниципальном сотрудничестве, легче привлекать консалтинговые фирмы, научные и проектные организации, участвовать в подготовке комплексных прогнозных разработок и определении объемов региональных ресурсов, которые могут быть направлены на поддержание и развитие воспроизводственных циклов на территории данного муниципалитета. Важно и то, что межмуниципальное сотрудничество позволит также осуществлять согласование региональной стратегии развития со стратегией развития, реализуемой самостоятельно конкретным муниципальным образованием. Поэтому задачей субъектов Федерации, равно как и федеральной власти является всяческое поддержание межмуниципального сотрудничества, оказание соответствующим объединениям правовой, организационной и материальной поддержки.

Межмуниципальное сотрудничество, безусловно, является таким механизмом, который позволит снимать проблемы, не решаемые в узких рамках новых муниципальных образований. Этот вид деятельности особенно актуален в связи с реформой местного самоуправления предполагающей существенное увеличение количества

муниципальных образований. Межмуниципальное сотрудничество — взаимодействие органов местного самоуправления для реализации общих интересов.... Для объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами⁸. Аналогичные подходы содержатся и в других работах⁹. В рамках подобного подхода объектом муниципальной политики международного сотрудничества выступают зарубежные государства, отдельные регионы стран-партнеров,

международные организации, иностранные компании, а также организации самого региона, нацеленные на развитие зарубежных связей. Согласно постмодернистскому подходу, международные отношения — «...все виды взаимодействий между базирующимися в пределах государства субъектами, осуществляемые с пересечением государственных границ» (all interactions between state-based actors across state boundaries)¹⁰. «Международное» для их авторов и сторонников тождественно или синоним «трансграничного»¹¹. Таким образом, муниципальная политика международного сотрудничества является частью общей практики государственного международного сотрудничества.

⁸ Широков А. Н. Юркова С. Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: основные понятия, термины и положения федерального законодательства. — М., 2004. С. 109.

⁹ См., напр.: Кириллов Ю. Тезисы о межмуниципальном сотрудничестве в России и едином общероссийском объединении муниципальных образований // Городское управление. 2004. № 1. С. 62–66.

¹⁰ Evans G., Newnham J. Dictionary of International Relations. — London, 1998. P. 274.

¹¹ Косолапов Н. А. Международно-политическая организация глобализирующегося мира: модели на среднесрочную перспективу // ОНС. 2001. № 6. С. 144.

Муниципальная реформа в правовом поле города федерального значения — Санкт-Петербурга (вопросы регионального законотворчества)

Сергиенко А. М.

Анна Матвеевна Сергиенко — главный специалист-юристоконсульт комитета по законодательству Законодательного собрания Санкт-Петербурга, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1-го класса.

Третья по счету муниципальная реформа¹ началась с пересмотра ведущего в сфере правового регулирования местного самоуправления Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 12 августа 1995 г. (далее — ФЗ-154).

Расширив федеральную и муниципальную составляющие в сфере правового регулирования местного самоуправления (далее также — МСУ) за счет сокращения поля законодательной деятельности субъектов РФ, новый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 16 сентября 2003 г.

¹ Некоторые авторы говорят об этапах или периодах в развитии местного самоуправления в Российской Федерации. См.: Муниципальное право России. — М.: Юристъ, 2005. С. 73–77; Выдрин И. В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. — М.: Норма, 2005. С. 65–71; Шеремет К. Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. — М., 1998. С. 6–38.

(далее — ФЗ-131) сохранил особые полномочия городов федерального значения в данной сфере, выделив их в отдельную статью.

Между тем «особая правовая формула»² уже в 1997 г. позволила двум субъектам РФ — городам федерального значения Москве и Санкт-Петербургу — самостоятельно регулировать многие ключевые вопросы организации МСУ на своей территории (предметы ведения, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов) своими законами.

Тем не менее с вступлением в действие ФЗ-131 Санкт-Петербургу, так же, как и остальным субъектам РФ, было необходимо привести свое законодательство в сфере регулирования МСУ в соответствие с новым Федеральным законом. Предварительный анализ законотворческой работы позволил выделить, прежде всего, три группы проблем юридино-технического характера, общих для всех субъектов РФ:

1) *Наличие норм муниципального права, в законах различной юридической силы* — в Бюджетном кодексе РФ (далее — БК РФ), Жилищном кодексе РФ, ФЗ-131 и др. федеральных законах. Кому отдавать приоритет в случае кол-

лизии правовых норм: кодексу как закону большей юридической силы или ФЗ-131 как специальному закону в сфере правового регулирования МСУ?

2) *Часто меняющееся федеральное законодательство* — основа законотворческой деятельности субъектов РФ. Так, например, с момента своего опубликования ФЗ-131 уже 17 раз (!) подвергался изменениям и дополнениям; в БК РФ с 1 января 2004 г. внесено 16 изменений и дополнений, значительная часть которых связана с муниципальной реформой. Обновление федерального законодательства идет настолько интенсивно, что регионам бывает нелегко угнаться за изменениями³.

3) *«Изменения в изменениях»*⁴ — когда изменения и дополнения вносятся не в первоначальную редакцию закона, а в другой федеральный закон — также о внесении изменений и (или) дополнений, в результате чего получается многоэтажная структура изменений и дополнений. Чтобы разобраться в таких лабиринтах законодательства, специалистам требуется определенное время. А как быть

² Речь идет об известной «поправке Лужкова – Шишлова – Бабурина». См.: ФЗ № 55-ФЗ «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 17 марта 1997 г.

³ *Говердовский Ю.* Местное законодательство // ПГ. 2006. 17 апреля.

⁴ Например: пункт 11.1 (регулирующий порядок безвозмездной передачи имущества в целях обеспечения выполнения требований) ст. 85 ФЗ-131, был внесен в статью 154 ФЗ РФ № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации...» от 22 августа 2004 г. ФЗ № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31 декабря 2005 г.

правоприменителю, не искушенному в правовых вопросах?

В целом перспектива законотворческого процесса в Санкт-Петербурге на момент обнародования ФЗ-131 наглядно отражена в проблемной логиче-

ской схеме (рис. 1), которая показывает, какие действия требовалось предпринять петербургским законодателям для приведения собственного законодательства в соответствие требованиям ФЗ-131. Рассмотрим подробнее.

Корректировка Устава Санкт-Петербурга

Существенным отличием от других городов России, статус которых регулируется собственными уставами (уставами муниципальных образований) в соответствии с федеральными законами, правовое регулирование МСУ в Москве и Санкт-Петербурге осуществляется в соответствии с Конституцией РФ уставами городов федерального значения (уставами субъектов РФ).

Так, согласно требованиям ч. 1 ст. 79 «в городах федерального значе-

ния Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на *внутригородских территориях*». Соответствующие изменения были внесены в Устав Санкт-Петербурга Законом Санкт-Петербурга № 274-29 «О внесении изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга» от 2 апреля 2005 г.

Наименования органов МСУ

Согласно п. 3 ст. 34 ФЗ-131 наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Законом Санкт-Петербурга № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 7 июня 2005 г. была установлена еди-

ная система наименований органов МСУ. Согласно ст. 25 закона структуру органов МСУ в Санкт-Петербурге составляют муниципальный совет муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация муниципального образования, контрольный орган муниципального образования, иные органы МСУ, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Границы муниципальных образований

Система МСУ на территории Санкт-Петербурга оставалась без изменения — одноуровневая с прежними 111 муниципальными образованиями. Требовалось уточнить в законодательстве Санкт-Петербурга некоторые спорные (либо содержащие неясности и неточности) положения о границах муниципальных образований. При этом следовало в законе Санкт-Петербурга учесть также возможность изменения статуса муниципальных образований, поскольку Санкт-Петербург с точки зрения территориального устройства является сложным субъектом РФ: на его территории расположены малые города и поселки, которые по сложившейся в Санкт-Петербурге системе местного самоуправления являются отдельными муниципальными образованиями.

Обсуждался также и вопрос о возможности создания в Санкт-Петербурге двухуровневой модели организации МСУ по районному принципу.

Закон Санкт-Петербурга № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 25 июля 2005 г. определил, что административно-территориальными единицами Санкт-Петербурга являются районы Санкт-Петербурга, а к внутригородским муниципальным образованиям Санкт-Петербурга относятся муниципальные округа, города и поселки (внутригородские территории города федерального значения Санкт-Петербурга). Таким образом, указанный Закон определил также виды внутригородских муниципальных образований.

Перечень вопросов местного значения

Будучи основным ядром всех предметов ведения и полномочий местного самоуправления⁵, вопросы местного значения характеризуются⁶ как «основной элемент, определяющий возможность граждан Российской Федерации самостоятельно участвовать в решении проблем, возникающих в муниципаль-

ном образовании, возможность самостоятельно осуществлять принадлежащую им власть»⁷.

Именно для решения вопросов местного значения:

- образуются муниципальные образования;

⁵ Гриценко Е. В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. — Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. С. 295.

⁶ О правовой природе вопросов местного значения см.: Сергиенко А. М. Понимание правовой природы вопросов местного значения как первый шаг на пути их решения // КОДЕКС-INFO. 2005. Июль-август. С. 6–13.

⁷ Падерин Е. В. Конституционные основы решения вопросов местного значения в муниципальном законодательстве. Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. Ч. 23. С. 254–255.

- создаются и наделяются соответствующими полномочиями органы и должностные лица МСУ;
- органы МСУ принимают муниципальные правовые акты;
- предназначается муниципальное имущество;
- формируется и исполняется местный бюджет⁸.

Отсутствие в ФЗ-131 конкретных требований или каких-либо граничных условий к процедуре составления перечня и формулировкам вопросов местного значения для внутригородских муниципальных образований, давало Санкт-Петербургу возможность выбора:

- либо воспользоваться формулировками ст. 14, 15 и 16 ФЗ-131,

определяющих перечни вопросов местного значения для поселения, муниципального района и городского округа, и на их основании определить оставшиеся вопросы в виде искомого перечня;

- либо самостоятельно определить формулировки каждого из вопросов местного значения и их количество для внутригородских муниципальных образований.

И если перечень вопросов местного значения однозначно решили сформулировать самостоятельно с учетом сохранения единства городского хозяйства, то относительно полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения мнения разошлись.

Полномочия органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге по решению вопросов местного значения

Важной новеллой ФЗ-131 стало выделение полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения в отдельную ст. 17. Однако в связи с отсутствием в указанной статье упоминания о внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения, вопрос определения в законе Санкт-Петербурга полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения оказался камнем преткновения. И не случайно. Именно

из полномочий по решению вопросов местного значения вытекают расходные обязательства внутригородских муниципальных образований.

В процессе законотворческой работы в Санкт-Петербурге по данному вопросу выявилось три возможных пути реализации поставленной задачи:

1. Воспользоваться «правом опережающего правового регулирования» в соответствии со ст. 72 Конституции РФ и ст. 3 Феде-

⁸ Ошурков А. Т., Сергиенко А. М. Экономические и правовые аспекты производства общественных благ на муниципальном уровне // Национальная экономика в условиях глобализации: государство и бизнес / Под общ. ред. А. Я. Линькова. — СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2004. С. 382.

рального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. и определить указанные полномочия органов МСУ самостоятельно.

2. «Решить вопрос о полномочиях внутригородских муниципальных образований в соответствии со ст. 17 ФЗ-131, которая определяет полномочия органов МСУ по решению вопросов местного значения, независимо от того, упомянуты внутригородские муниципальные образования в указанной статье или нет»⁹.

3. Закрепить за органами МСУ право определить полномочия по решению вопросов местного значения в соответствии с пунктом 3 статьи 34 ФЗ-131 в уставе муниципального образования¹⁰.

3. Поправка в ч. 3 ст. 79 ФЗ-131¹¹ ясности в данный вопрос не вносила, а лишь уточняла позицию федерального законодателя относительно полномочий органов МСУ внутригородских муниципальных образований по решению вопросов местного значения, предусмотренных другими федеральными законами¹².

Источники доходов местных бюджетов

Хотя в действующем законодательстве не определен термин «источники доходов», именно они, согласно ст. 79 ФЗ-131, должны быть определены законом Санкт-Петербурга для внутригородских муниципальных образований.

Это тот рубеж, за которым процесс приведения муниципального законодательства выходит за рамки приведения законодательства города

федерального значения в соответствие только нормам ФЗ-131. Дальнейшая законотворческая работа должна была учитывать также изменения, внесенные в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ в связи с муниципальной реформой и разграничением полномочий различных уровней государственной власти.

В соответствии со ст. 12 действующего Налогового кодекса местные на-

⁹ Из ответа Председателя комитета по вопросам местного самоуправления ГД ФС РФ В. С. Мокрого (Исх. № 3.20-30/120 от 11 мая 2005 г.) на запрос председателя собрания постоянно действующего совещания муниципальных образований Санкт-Петербурга.

¹⁰ Позиция юридического управления Законодательного собрания Санкт-Петербурга № 1728-юр на проект Закона Санкт-Петербурга «О перечне вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований и полномочиях органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» от 28 сентября 2004 г.

¹¹ П. 9. ст. 29 Федерального закона № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31 декабря 2005 г.

¹² См., например: Градостроительный кодекс РФ. Ст. 8; Жилищный кодекс РФ. Ст. 14 и др.

логи в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге вводятся в действие и прекращают действовать на территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с настоящим Кодексом и законами указанных субъектов РФ. Таким образом, какие из перечисленных в ст. 55 ФЗ-131 источников окажутся в «перечне источников доходов местных бюджетов городов федерального значения» — было и остается на усмотрение органов государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга¹³.

С 2004 г. был отменен налог с продаж, с 2005 г. — налог на рекламу, которые составляли основную долю налоговых поступлений местных бюджетов, притом, что прочие виды поступлений были и остаются незначительными. По данным комитета финансов,

состав доходов местных бюджетов с 1998 по 2005 гг. изменился на 90%.

Кроме того, федеральное законодательство не определяет процедуру определения источников доходов местных бюджетов — по-прежнему остается дискуссионным вопрос, должны ли источники доходов определяться отдельным законом Санкт-Петербурга, до принятия закона о бюджете Санкт-Петербурга, или ежегодными законами о бюджете Санкт-Петербурга, как это происходит до сих пор? Очевидно, что определение источников доходов ежегодно законом о бюджете лишает муниципальные образования возможности долгосрочного планирования, а также привязывает по срокам разработку и принятие местного бюджета к бюджету Санкт-Петербурга.

Состав муниципального имущества

В настоящее время в Санкт-Петербурге продолжает действовать Закон Санкт-Петербурга № 137-02 «О порядке передачи объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в собственность муниципальных образований» от 22 марта 2006 г. (далее — Закон 137-02).

В связи с очередными изменениями в феврале текущего года отно-

сительно порядка безвозмездной передачи имущества муниципальным образованиям¹⁴, указанный Закон Санкт-Петербурга вступил в противоречие с ФЗ-131¹⁵.

Теперь, в соответствии с указанными изменениями *передача имущества из собственности субъекта РФ в муниципальную собственность будет происходить без участия законода-*

¹³ Москва — Санкт-Петербург: местное самоуправление в городах федерального значения / Под общ. ред. И. П. Михайлова. — СПб.: ГОУ ВПО СПбГУАП, 2004. С. 15.

¹⁴ Пункт 11.1 ст. 31 ФЗ № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий (с изменениями на 15 февраля 2006 г.)» от 31 декабря 2005 г.

¹⁵ На это также указал в своем протесте № 7-50-06 от 21 марта 2006 г. прокурор Санкт-Петербурга.

тельных (представительного) органов государственной власти субъекта РФ.

Решения о передаче имущества из собственности субъекта РФ в муниципальную собственность принимаются уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, осуществляющим полномочия собственника имущества, и являются основаниями возникновения права собственности на передаваемое имущество. Указанными решениями утверждаются перечни передаваемых государственных или муниципальных унитарных предприятий, государственных или муници-

пальных учреждений, право собственности на которые переходит к другому собственнику государственного, муниципального или иного имущества в соответствии со статьей 300 Гражданского кодекса РФ. Право собственности на имущество возникает с даты, устанавливаемой указанными решениями.

Перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества субъекта РФ в муниципальную собственность, устанавливается Правительством РФ.

Таким образом, Закон 137-02 должен быть отменен, как противоречащий федеральному законодательству.

Три концепции развития регионального законотворческого процесса

Законотворческий процесс по правому регулированию организации МСУ в Санкт-Петербурге согласно требованиям ФЗ-131 получил в итоге три направления (рис. 2).

В роли субъектов законодательной инициативы выступили: губернатор Санкт-Петербурга, постоянная комиссия по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству Законодательного собрания Санкт-Петербурга и комитет по законодательству Законодательного собрания Санкт-Петербурга. Все три субъекта выдвинули каждый свою концепцию без взаимных согласований и в дальнейшем разрабатывали их самостоятельно, без какого-либо планирования.

Концепция «всеобъемлющего» закона была предложена постоянной комиссией по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству Законодательного собрания Санкт-Петербурга. Следует отдать должное оперативности разработчиков этого проекта — он был внесен на рассмотрение Законодательного собрания в декабре 2003 г., практически сразу после принятия ФЗ-131. В последующем законопроект стал отдаленным прообразом Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

Концепция губернатора Санкт-Петербурга нашла отражение в коротком законопроекте¹⁶, определяв-

¹⁶ Впоследствии он был отозван.

шим сферой своего регулирования отдельные вопросы организации МСУ. Характерной особенностью законопроекта было сведение к минимуму числа собственных полномочий муниципалитетов по решению вопросов местного значения в пользу отдельных государственных полномочий Санкт-Петербурга¹⁷, передаваемых органам МСУ для исполнения.

В итоге представленный на рассмотрение Законодательного собрания проект закона Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», практически не учитывал предложенную выше схему действия (см. рис. 1) по приведению в соответствие ФЗ-131 собственного законодательства Санкт-Петербурга. Законопроект определял, по большей части в общих чертах, вопросы местного значения; наименования органов местного самоуправления; порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы МСУ; ответственность за нарушение порядка и сроков ответа на обращения граждан в органы МСУ и за неисполнение муниципальных правовых актов и др. За названием ст. 10 — «Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных обра-

зований», скрывалась отсылка к несуществующему еще (даже в проекте) закону Санкт-Петербурга. Характер бланкетной получила также статья об отдельных государственных полномочиях Санкт-Петербурга, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

За рамками проекта оставались вопросы об источниках бюджетов внутригородских муниципальных образований и иные вопросы бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Совершенно иная концепция — «пакета законопроектов»¹⁸, разработанная в комитете по законодательству Законодательного собрания Санкт-Петербурга, учитывала ряд бланкетных норм ФЗ-131 и других федеральных законов, содержащих прямое указание на то, что данный вопрос регулируется законом субъекта РФ, и предлагала правовое регулирование МСУ без какого-либо дублирования положений ФЗ-131. Так, согласно данной концепции на рассмотрение Законодательного собрания Санкт-Петербурга были внесены законопроекты:

- «Об установлении наименований органов местного самоуправления

¹⁷ Ст. 3 указанной редакции губернаторского законопроекта — «Отдельные государственные полномочия Санкт-Петербурга, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге», содержала перечень из 9 сфер деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, в которых предполагалось эти полномочия передавать. Конкретно содержание каждого из полномочий получило «расшифровку» в 9 сопровождающих законопроектах. Так, в сфере благоустройства для передачи органам МСУ было определено 18 госполномочий; в сфере организации предоставления дополнительного образования детям — 1; в сфере снабжения населения топливом — 2; в сфере библиотечного обслуживания населения — 3; в сфере содержания ремонта городских дорог, расположенных в муниципальных образованиях городов и поселков, — 4 и т. п.

¹⁸ В разработке данной концепции непосредственное участие приняла автор настоящей статьи.

внутригородских муниципальных образований, расположенных на территории Санкт-Петербурга»;

- «О перечне вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований в Санкт-Петербурге и полномочиях органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге по решению вопросов местного значения»;
- «О составе муниципального имущества внутригородских муниципальных образований в Санкт-Петербурге»;
- «Об источниках бюджетов внутригородских муниципальных образований города федерального значения — Санкт-Петербурга»;

- «О Фонде муниципального развития в составе бюджета Санкт-Петербурга»;
- «О Фонде финансовой поддержки внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга в составе бюджета Санкт-Петербурга»;
- «О Фонде компенсаций в составе бюджета Санкт-Петербурга».

В перспективе предполагалась дальнейшая кодификация этих законов с учетом складывающейся практики их применения в Санкт-Петербурге. К сожалению, концепция не получила позитивного отклика у исполнительной власти города.

Закон об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге: проблемы и перспективы

В результате реальное воплощение получила концепция «всеобъемлющего» закона — 18 мая 2005 г. Законодательным собранием был принят закон Санкт-Петербурга № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (далее — Закон 237-30), который сохранил многие недостатки предложенных ранее к рассмотрению проектов. Воспроизведение большого числа норм ФЗ-131 не улучшило структуру нормативного акта. По-прежнему в ключевой статье, определяющей стержень всей деятельности МСУ, — перечень вопросов местного значения, «предметы ведения не отделены от полномочий, в ряде

пунктов неясно, где здесь сфера деятельности, а где полномочие»¹⁹. Полномочия органов МСУ по решению вопросов местного значения «растворились» в перечне этих вопросов в ст. 10 Закона 237-30.

Кроме того, в регулировании полномочий контрольного органа муниципального образования, оплаты труда депутатов (работающих на постоянной основе или работающих на не постоянной основе и получающих вознаграждение), выборных должностных лиц, работников муниципальных предприятий и учреждений Закон 237-30 явно вышел за рамки законодательных полномочий субъекта РФ.

¹⁹ Бабун Р. В. Организация местного самоуправления. — СПб.: Питер, 2005. С. 60.

За исключением некоторых, во многом противоречивых и противоречащих ФЗ-131 общих положений ст. 38, практически без внимания Закон 237-30 оставил правовое регулирование бюджетного процесса в муниципальном образовании.

В целом Закон 237-30 оставил за рамками многие вопросы организации МСУ в Санкт-Петербурге. В настоящее время развитие законотворческого процесса по приведению в соответствие законов Санкт-Петербурга федеральному законодательству в сфере правового регулирования МСУ показывает на практике возвращение к концепции «пакета законов». Так, первым шагом фак-

тической реализации этой концепции стало принятие Законов Санкт-Петербурга № 606-90 «О субвенциях бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, предоставляемых из бюджета Санкт-Петербурга» от 12 декабря 2005 г.; № 606-90 «О субвенциях бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, предоставляемых из бюджета Санкт-Петербурга» от 16 октября 2005 г.; № 115-19 «О форме, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга» от 17 апреля 2006 г.

Приоритеты социальной политики государства в оценках и представлениях россиян

Тихонова Н. Е.

Полемика по проблемам государственной социальной политики приобрела на рубеже веков растущую остроту как в переломных цивилизационных странах, так и в России.

В нашей стране идейное противоборство по проблемам государственной социальной политики в значительной степени отличается от европейских аналогов особенностями развития постсоветского российского государства. Причем одна из основных особенностей государственной социальной политики в современной России заключается в явном отсутствии в ней (по крайней мере, до последнего времени) долгосрочного социального компонента.

Годы президентства В. Путина убедительно показали, что прогресс в России невозможен без ликвидации «рыхлости» государства в социальной сфере. Можно сказать, сегодня — это категорический императив для любых позитивных перемен в жизни страны. В нынешних российских условиях только социальное государство является антиподом «рыхлого» несостоятельного государства.

Разумеется, при ответе на вечный вопрос: «Что делать?» можно давать множество частных рекомендаций, например, справедливое распределение собственности и доходов, эффективное функционирование внебюджетных социальных фондов, выдвигать предложения по изысканию средств на социальные нужды и т. п. Как прави-

Наталья Евгеньевна Тихонова — доктор социологических наук, заместитель директора Института социологии РАН (г. Москва).

ло, такие рекомендации выглядят бес-
системно, пока существует заколдо-
ванный круг, в котором находится
российская социальная политика.

С одной стороны, ее позитивное
развитие невозможно без активного
государственного участия, с другой —
в конкретных условиях (вспомним 90-е
годы) российское государство само
стало основным разрушителем соци-
альной сферы, вырабатывая далеко
идущие планы вне целенаправленной
социальной политики. Выход из дан-
ной ситуации только один: развитие
глубокой социальной политики, кото-
рая принесет в современное россий-
ское государство социальные основы
его развития, ибо только стабильное
социальное государство может выве-
сти страну на цивилизованный путь и
дать гарантии на выживание нации.

Следует заметить, что представи-
тели практически всех ведущих поли-
тических партий, многочисленные экс-
перты довольно часто высказываются
о приоритетных моделях социальной
политики российского государства,
дают развернутые оценки хода реформ
в социальной сфере. Но при этом ощу-
щается явный дефицит включенности
самого общества в осмысление и об-
суждение тех социальных приоритетов,
которые бы в полной мере соответство-
вали ожиданиям и потребностям раз-
личных групп населения. Весьма редко
«голос масс» публично звучит и по по-
воду реализации социальных реформ,
степени их эффективности и неэффек-
тивности.

Отсюда и возникла идея проведе-
ния широкомасштабного социологиче-
ского исследования, основная цель
которого — выявление общественного

мнения россиян по широкому кругу
вопросов социальной политики госу-
дарства, выяснение того, что думают
различные слои населения о начатых
и намечающихся реформах в социаль-
ной сфере. Какое место должна зани-
мать социальная политика в системе
приоритетов российского государства
с точки зрения населения? Что в пер-
вую очередь надо делать государству
в социальной сфере? И какой должна
быть оптимальная для условий нашей
страны модель социальной политики
с точки зрения самих россиян?

Это исследование было осуще-
ствлено в марте-апреле 2006 г. спе-
циалистами Института социологии
РАН в сотрудничестве с Представи-
тельством Фонда им. Ф. Эберта в РФ.
По репрезентативной общероссий-
ской выборке во всех территориаль-
но-экономических районах страны
(согласно районированию, принятому
Росстатом) было опрошено 1750 рес-
пондентов, представляющих 11 соци-
альных групп населения: рабочих
предприятий, шахт истроек; инженер-
но-техническую интеллигенцию; гума-
нитарную интеллигенцию (преподава-
тели вузов, учителя школ, ученые);
работников торговли, сферы бытовых
услуг, транспорта и связи; служащих;
предпринимателей малого и средне-
го бизнеса; военнослужащих и сотруд-
ников МВД; жителей сел и деревень;
городских пенсионеров; студентов
вузов; безработных. Опрос проводил-
ся в 58 поселениях, пропорциональ-
но населению мегаполисов, област-
ных центров, районных городов и сел.

Как следует из рис. 1, среди на-
ших сограждан достаточно много сто-
ронников включения социальной поли-



Рис. 1. Представления россиян о главных целях деятельности российского правительства, в % (допускалось до 3 ответов, ответы проранжированы по их распространенности)

тики в число основных приоритетов. В общей сложности (с учетом тех, кто выбрал обе позиции) 64% россиян назвали две основные задачи (инвестиционную — повышение качества человеческого капитала страны, и гуманитарную — помощь наиболее нуждающимся слоям населения). Однако 36% (!) вообще не назвали при возможности выбора трех приоритетных целей государственной политики ни одной задачи, связанной с проблематикой социальной политики. Уже сам по себе этот факт разрушает миф о россиянах, как о людях, видящих мир только через призму пресловутой «социалки» и чуть ли не поголовно «зараженных» иждивенчески-патерналистскими взглядами.

При этом те две трети россиян, кто выбрал в числе приоритетов деятельности государства помощь обездоленным или заботу о качестве человеческого капитала страны, оценили ситуацию в России неоднозначно. Чем же руководствовались наши сограждане, выбирая эти позиции?

О необходимости включения помощи наиболее обездоленным слоям населения несколько активнее говорили представители бедных слоев — 7% населения, выделенных по их уровню жизни. Сторонники этой позиции составляли свыше 60%, 70% населения разделяли данную позицию лишь в 48% случаев, и только в верхней четверти населения число ее сторонников резко падало — примерно до трети их представителей.

Однако не меньшее значение имеет и готовность россиян опереться на собственные силы — среди тех,

кто полагает, что без поддержки государства им и их семье выжить трудно, свыше 75% включают в число приоритетов деятельности государства помощь наиболее обездоленным слоям населения, что даже больше, чем среди самых бедных слоев населения. При этом, судя по всему, под этими слоями населения сторонники патерналистской позиции подразумевают в первую очередь себя, хотя большинство из них явно не могут по уровню жизни претендовать на адресную социальную помощь. Зато они заметно старше — среди тех, кто старше 50 лет, сторонники приоритетности помощи наиболее обездоленным слоям населения составляют около 54%, а среди тех, кто моложе 50 лет, — 38%. Причем смена взглядов происходит не плавно, а именно резким скачком, и во всех возрастных когортах до 50 лет показатель стремления о включении помощи наиболее обездоленным слоям населения в число государственных приоритетов почти одинаков, как и среди тех, кто старше 50 лет (независимо от того, сколько им — 53 или 83 года).

Проследим ситуацию на российском рынке труда с ее отчетливо выраженной дискриминацией представителей старших возрастов (в данном случае для нас не так важны объективные основания этой дискриминации, как тот факт, что представители этой возрастной категории действительно не могут по не зависящим от них причинам самостоятельно решить свои социальные проблемы), то становится ясно, что, во-первых, дело не только, и даже не столько в пресловутом *патернализме россиян*, сколько в отсутствии

объективных возможностей для самостоятельных действий, которые представляет им сегодняшняя российская реальность. И, во-вторых: россияне говорят в основном не столько о людях с низким уровнем жизни, сколько о тех, кто не в состоянии, по не зависящим от них причинам, поддерживать привычный уровень жизни. При этом речь не идет о государственной помощи людям, живущим лучше некоего признаваемого в обществе социального стандарта, но этот стандарт — вовсе не тот прожиточный минимум, который рассчитывает Росстат. *Речь не идет о помощи самым бедным (которая может включать и алкоголиков, наркоманов, бомжей и т. п. категории населения). Говоря о помощи обездоленным как приоритетной государственной задаче, россияне имеют в виду помощь людям, честно старающимся улучшить свое положение, но не имеющим для этого в силу объективных причин возможностей. Причем помощь которым далеко не всегда предполагает в качестве механизма такой помощи собственно денежные выплаты и подразумевает, прежде всего, иную, нежели существующая сегодня, расстановку приоритетов в самой социальной политике.*

То есть группа сторонников включения в число приоритетов деятельности государства в России помощи наиболее обездоленным слоям населения объединяет, прежде всего, неспособную к самостоятельному решению своих социальным проблем часть мало- и среднеобеспеченных слоев старшего возраста, неконкурентоспособных на российском рынке труда в силу различных причин (здоровье, низкий уровень квалификации и т. п.). К сожалению,

численность таких слоев в современной России весьма велика, что и приводит, видимо, к приданию их позиции статуса чуть ли не «национального менталитета».

Как говорят цифры, готовность большинства россиян не «ждать милостей от природы», а самостоятельно решать свои проблемы, очевидна.

Как видно из рис. 2 (см. на с. 86), та часть россиян, которая вообще не включает социальные проблемы в число приоритетов государственной политики (36% респондентов), особое внимание уделяет необходимости активизации государственной экономической политики, причем как в отношении традиционных отраслей экономики, так и наукоемких ее отраслей, а также активную политику на рынке труда (выравнивание заработной платы за одну и ту же работу независимо от места работы), т. е. считает приоритетным решение экономических задач, полагая, что при эффективной экономике социальные задачи будут решены автоматически.

19% респондентов считают приоритетом инвестирование в человеческий капитал страны, в качестве остальных приоритетов также называют необходимость активизации государственной экономической политики, причем как в отношении традиционных отраслей экономики, так и наукоемких ее отраслей. Повышение качества человеческого капитала страны воспринималось ими, прежде всего, как предпосылка нормального развития экономики на пути превращения России в конкурентоспособную на международной арене державу с современной экономикой.

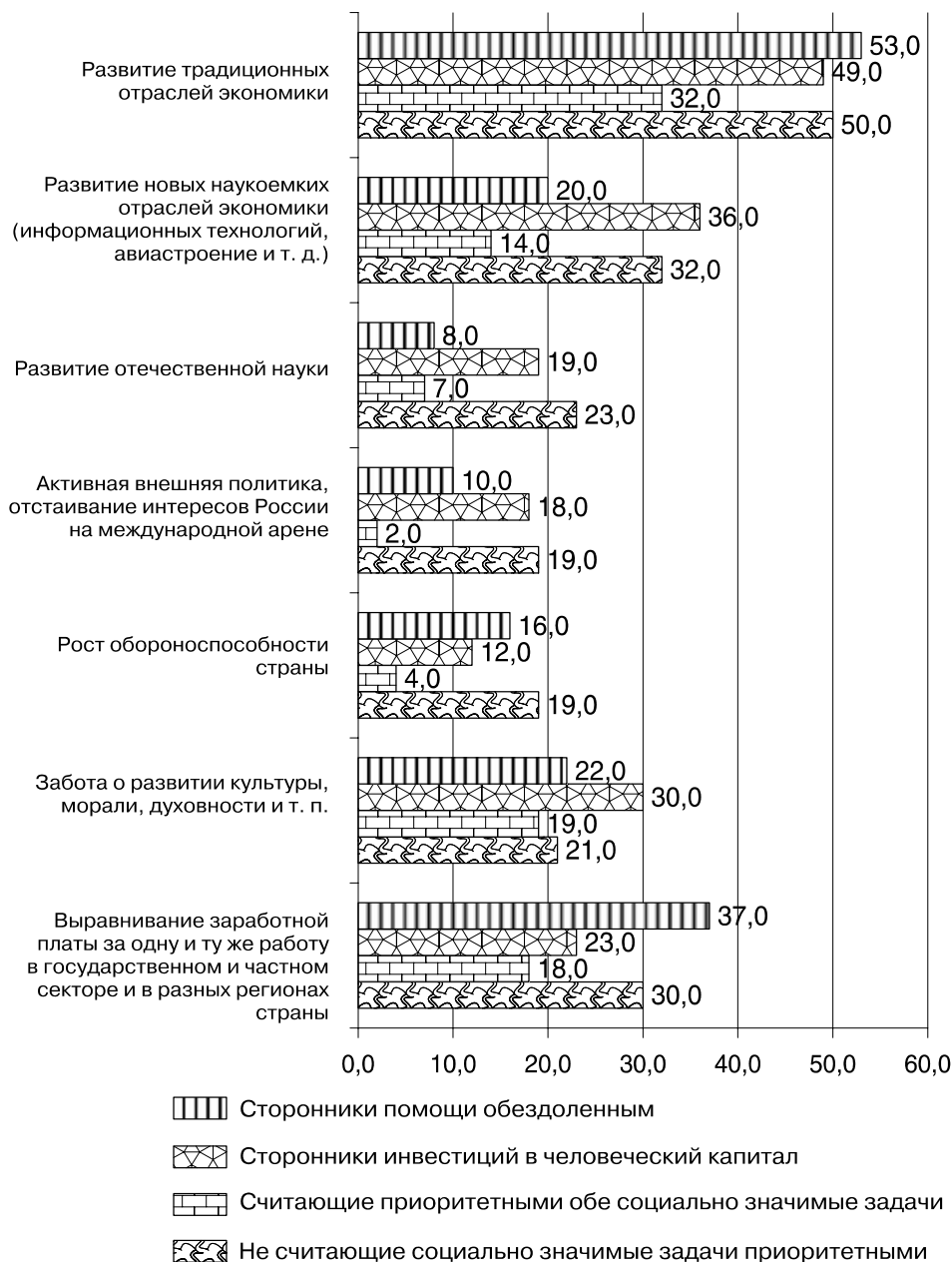


Рис. 2. Представления россиян о главных целях деятельности российского правительства, в % допускалось до 3 ответов, ответы проранжированы по средним показателям по массиву в целом)

32% респондентов полагают, что в число приоритетов деятельности государства входит помощь наиболее обездоленным слоям населения. Они выступают также за развитие традиционных отраслей экономики и выравнивание заработной платы за одинаковую работу, т. е. фактически восстановление модели приоритетов деятельности, существовавших у населения по отношению к государству еще в советское время.

13% респондентов включают в число приоритетов деятельности государства обе социальные задачи. Третьим приоритетом чаще всего называют проблемы культуры и морали. Таким образом, только эта категория населения была озабочена не экономической, а социальной и культурной политикой государства, и проблема повышения качества человеческого капитала для нее в этом контексте оказывалась не столько социально-экономической, сколько социальной проблемой качества и доступности высшего образования.

Таким образом, в основной своей массе россияне приоритеты государственной политики связывают, скорее, с экономикой, чем с социальной сферой. Однако это не значит, что они не возлагают на государство ответственность за решение социальных задач — напротив, именно государство в лице его федерального центра отвечает, с точки зрения россиян, за решение практически всех социальных проблем (см. табл. 1).

Как видно из табл. 1, есть только две позиции, по которым доминирует убеждение, что отвечать за соответствующее направление социальной

политики должны местные власти — это обеспечение рабочими местами и детскими дошкольными учреждениями. Во всем остальном россияне возлагают основную ответственность на федеральный центр, причем по ряду позиций (пенсионное обеспечение, проблема бедности, здравоохранение, образование и обеспечение социальной справедливости) ответственность на государство в лице его федерального центра возлагают большинство россиян.

При этом парадоксальным выглядит тот факт, что региональные власти, на которые федеральный центр пытается сейчас, в соответствии со 122-м законом, перенести основную тяжесть социальной политики, для подавляющего большинства россиян выглядят не вполне понятными с точки зрения их роли и ответственности инстанцией. Фактически только в области экологической политики их роль как-то легитимизирована в глазах россиян — 30% возлагают ответственность в этой сфере на них, но федеральный центр все-таки и в этой области несет для россиян большую ответственность (35%).

Исходя из этого, модель социальной политики является наиболее приемлемой для сегодняшней России. Как известно, в западноевропейских странах есть три основных модели социальной политики, представленных в самых различных вариациях: либеральная (классический пример — Великобритания), континентальная (Германия), социал-демократическая (Швеция). Все эти модели относятся к разновидностям социальной политики в условиях так называемых «социальных государств», к которым, со-

Таблица 1. Взгляды россиян на то, кто должен нести ответственность за решение различных проблем социальной политики, в %¹

Проблемы	Государство (фед. центр)	Региональ- ные власти	Местные власти	Населе- ние	Предпри- ниматели	Проф- союзы
1. Обеспечение рабочего места	28,0	20,0	38,0	9,0	5,0	1,0
2. Справедливая оплата труда	49,0	16,0	19,0	1,0	10,0	5,0
3. Возможность получения среднего образования	64,0	9,0	11,0	15,0	0,0	0,0
4. Возможность получения высшего образования	64,0	8,0	6,0	21,0	0,0	0,0
5. Личная безопасность	45,0	9,0	26,0	19,0	0,0	0,0
6. Медицинская помощь	68,0	12,0	18,0	1,0	0,0	1,0
7. Пенсионное обеспечение	85,0	6,0	7,0	1,0	0,0	1,0
8. Благоприятная экологическая обстановка	35,0	30,0	29,0	5,0	1,0	0,0
9. Обеспечение жильем	37,0	23,0	33,0	6,0	0,0	0,0
10. Помощь семье и детям	48,0	18,0	24,0	7,0	0,0	1,0
11. Борьба с бедностью	74,0	10,0	10,0	4,0	1,0	1,0
12. Обеспечение детскими дошкольными учреждениями	27,0	26,0	45,0	1,0	0,0	1,0
13. Справедливое распределение материальных благ	59,0	14,0	17,0	4,0	1,0	4,0

¹ В таблице не указаны затруднившиеся с ответом.

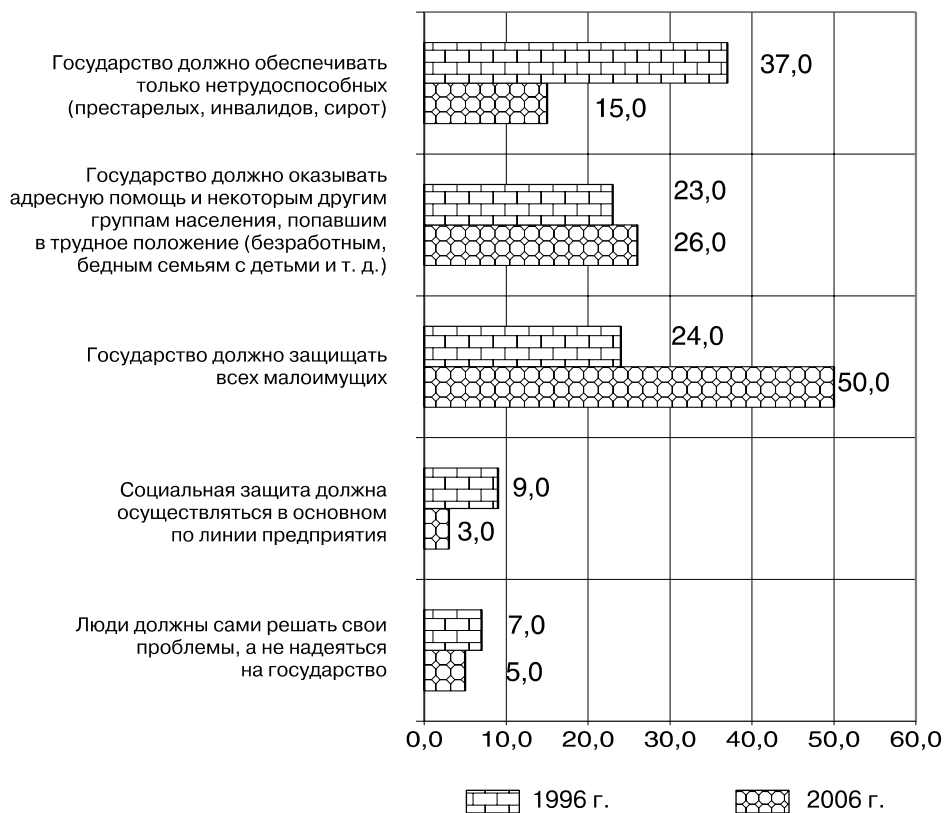


Рис. 3. Динамика взглядов россиян на то, как должна строиться система социальной защиты граждан, 1996–2006, в %²

гласно ее Конституции, относится и Россия. В рамках этих моделей по-разному решаются вопросы распределения ответственности между государством и населением.

Весь период экономических реформ в России реформирование социальной политики осуществлялось фактически в рамках либеральной идеологии. Насколько применима она в России

и как она соотносится с российскими реалиями и с ожиданиями россиян?

Для России с ее гипертрофированной ролью государства как основного субъекта социальной политики абсолютно неприемлемы характерные для либеральной модели минимизация вмешательства государства в социальную сферу, жесткое разделение ответственности за решение раз-

² На рисунках здесь и далее, если не оговорено иное, не указаны затруднившиеся с ответом.

личных социальных проблем между разными уровнями власти и возложение максимума ответственности за их благополучие на самих граждан.

Однако насколько легитимны при этом для россиян другие особенности этой модели, и прежде всего — сведение системы социальной защиты граждан со стороны государства лишь к минимальной поддержке очень небольшой по численности и действительно живущей за чертой бедности, а не просто малоимущей, части населения, которая к тому же должна сама доказывать необходимость получения ею «адресной помощи»? Частично ответ на этот вопрос уже был дан выше в связи с оценкой состава тех, кто включал в число приоритетов государственной политики помощь наиболее обездоленным слоям населения, и этот ответ был отрицательным.

Особое внимание хотелось бы обратить на динамику взглядов россиян за последние десять лет по двум позициям — на то, кто должен получать помощь, и кто — ее оказывать. На рис. 3 видно, что либеральная модель непопулярна среди россиян. И дело не только в очень малой доле тех, кто полагает, что люди должны сами решать свои проблемы, не надеясь на государство (5%). Даже ее смягченный вариант, предполагающий помощь только нетрудоспособным, также мало популярен.

Группа, выступающая за универсалистскую модель, при которой государством осуществляется защита всех малоимущих, является доминирующей. Но является ли это однозначным свидетельством легитимности в России только социал-демократической модели, где государство несет всю

полноту ответственности за социальную политику в стране? И предполагается ли признание за каждым членом общества равных прав на получение от него помощи? Что стоит за требованием помощи всем малоимущим — патерналистские ожидания россиян в силу собственной беспомощности повлиять на внешние обстоятельства и самостоятельно решить свои проблемы, или их приверженность данной модели в силу неких идеологических соображений (например, советской идеологии равенства как уравнительности)?

Характер динамики за последние десять лет представлений населения об оптимальной системе социальной защиты говорит, что, во-первых, резко (более чем вдвое) выросла доля россиян, полагающих, что государство должно защищать всех малоимущих, в настоящее время так думает половина россиян. Во-вторых, резко сократилась (в два с половиной раза) доля тех, кто считает, что государство должно обеспечивать только нетрудоспособных. В-третьих, несмотря на все разговоры о корпоративной социальной политике, вдвое сократилось число россиян, связывающих решение задач социальной политики в первую очередь с деятельностью предприятий. Однако и в этих условиях около половины респондентов не являются сторонниками универсалистской поддержки всех малоимущих. Последние требуют в основном социально слабые группы — представители старших возрастов, наименее квалифицированная часть населения, жители небольших городов и сел, где объективно меньше возможностей ре-

шить свои проблемы за счет собственных усилий.

О том, что «корень зла» заключается не столько в мировоззренческих особенностях россиян самих по себе или их национальном характере, сколько в печальном опыте невозможности решить в создавшихся условиях свои проблемы, самостоятельно свидетельствует и динамика представлений населения страны за последние 15 лет о том, сможет или не сможет прожить большинство россиян без постоянной заботы и опеки со стороны государства (см. рис. 4).

Большинство россиян уже в 1990 г. понимало невозможность самоустранения государства из социальной сферы. Опыт реформ убедил в этом население страны окончательно, не случайно лишь 12% россиян (почти вдвое меньше, чем в канун начала ре-

форм!) считали в 2006 г., что большинство россиян сможет прожить без постоянной заботы и опеки государства.

Причем убеждение в необходимости государственной поддержки именно *большинства* населения, а не наиболее бедных его категорий, можно скорее рассматривать как экспертную оценку, чем как проявление иждивенческих настроений — даже среди тех, кто уверен, что смогут обеспечить себя и свою семью сами, и поэтому не нуждаются в помощи государства. Свыше 60% россиян выражали согласие с необходимостью заботы государства о большинстве населения, а у той части группы, которая имела достаточно большой жизненный опыт, этот показатель достигал 68%.

Таким образом, из динамики воззрений наших сограждан в период экономических реформ однозначно сле-

дует, что представления россиян об оптимальной социальной политике являются не столько результатом каких-то идеологических пристрастий или переноса на сегодняшнюю действительность советского опыта, сколько результатом осмысления новых российских реалий, и прежде всего — опыта самостоятельного решения своих социальных проблем в рыночных условиях. За последние десять лет резко выросли явно завышенные ожидания россиян по отношению к государству — это закономерный результат того, что государство фактически ос-

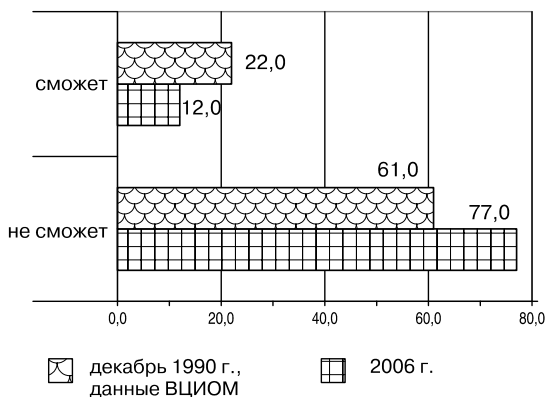


Рис. 4. Динамика взглядов населения страны о том, сможет или не сможет большинство россиян прожить без постоянной заботы и опеки со стороны государства, 1990–2006, в %³

³ Для сравнения использованы данные Омнибуса ВЦИОМ — 17 за декабрь 1990 г., где этот вопрос задавался в точно такой же формулировке.

тавило их на весь период экономических реформ наедине с их проблемами, при этом не дав им (в силу состояния российской экономики в целом и рынка труда в частности) никаких возможностей для их решения. И хотя большинство россиян хотели бы изменения сложившейся ситуации и получения возможности самостоятельно решать свои проблемы (не случайно они говорят о развитии экономики и выравнивании ситуации на рынке труда как приоритетных задачах российского государства), но многие при этом не верят ни в быстрое изменение экономической ситуации, ни в свои силы в нынешних условиях, и возлагают, соответственно, ответственность за свое благополучие на государство как единственного субъекта, способного оказать им значимую помощь и поддержку (в том числе — и через изменение ситуации в экономике и на рынке труда, а не только в виде социальной помощи). *Сегодняшний всплеск патерналистских ожиданий — это ответ россиян на многолетний уход государства из социальной сферы, а не органичное следствие их представлений о социальной справедливости и роли государства в социальной политике.*

Такой подход делает проблематичной применимость в России социал-демократической модели, которая предполагает абсолютную легитимность универсалистской модели социальной помощи, опирающейся на существование в обществе высокого уровня солидарности и готовности платить высокие налоги во имя реализации принципа поддержки всех в этом нуждающихся. В сегодняшней России идея универсальной социальной поддержки

в рамках этой модели является следствием определенного понимания идеи прав человека независимо от его прежних заслуг, а не результатом невозможности решить свои проблемы собственными силами большинством общества.

О неприменимости шведской модели в России свидетельствует не только тот факт, что даже после столь печального опыта последних пятнадцати лет идею универсалистской социальной политики скандинавского типа поддерживает всего половина россиян, но и целый ряд других обстоятельств. Так, если проверить, является ли в глазах россиян само по себе плохое материальное положение независимо от его причины основанием для получения различных льгот и преференций, то мы убеждаемся, что доля тех, кто поддерживает такого рода преференции, в любом случае не превышает половины населения. Считают, например, что бедные семьи должны иметь право на бесплатное жилье, всего 46% россиян (а остальные выделяют при этом только те категории, кто объективно не могли получить возможность накопить на жилье — многодетные семьи, сироты, инвалиды). Убеждены в необходимости льгот для детей из бедных семей при поступлении в вузы на бюджетные места всего 21% россиян (большинство отдает приоритет в получении такого рода льгот наиболее талантливой молодежи независимо от ее происхождения).

Тезис о стремлении к уравнительности, как чуть ли не национальной черте характера, является не более чем мифом. Об этом говорят и результаты настоящего исследования. Так, например, по-прежнему однозначно доминируют в сознании россиян уста-

новки на приоритетность равенства возможностей, а не равенства доходов и условий жизни. И хотя с 1995 г. число сторонников равенства возможностей заметно сократилось (с 72% до 59%), а равенства доходов, соответственно, выросло (с 24% до 41%), но все же первых и сейчас в полтора раза больше, чем вторых.

Все это говорит о том, что универсалистская модель социальной поддержки, даже с точки зрения ее ценностной основы, мало соответствует «российской почве».

При этом в российском обществе очень низок уровень социальной солидарности. Так, лишь 49% россиян считают, что для того чтобы добиться чего-то важного, следует действовать сообща, в то время как 51% полагают, что отстаивать свои интересы можно только рассчитывая на собственные силы — впрочем, в условиях, когда даже со стороны близких и коллег стабильную поддержку ощущают всего 42% россиян, такой скепсис не удивителен. О низком уровне солидарности в российском обществе говорит и тот факт, что лишь 25% россиян готовы платить больше налогов, чтобы обеспечить бесплатную медицинскую помощь всем нуждающимся в ней гражданам России, при том, что население в массе своей ощущает ухудшение ситуации в здравоохранении.

Как показало исследование, один из ключевых факторов, определяющих отношение россиян к социальной политике государства, — практикуемые формы социальной помощи бедным слоям населения. Но это не означает, что наши сограждане выступают за принцип «всем сестрам — по серьгам».

Идея поддержки всех малоимущих, независимо от причин их тяжелого положения, не является в массовом сознании россиян доминирующей. О наличии какой-то универсалистской модели поддержки говорить не приходится. Речь, скорее, должна идти о четко выраженной модели хотя и адресной, но категориальной помощи в соответствии с приоритетами населения страны. Причем помощи, предполагающей для трудоспособного населения не столько «раздачу» денег, сколько создание возможностей самостоятельно решать свои проблемы в силу изменения ситуации на рынке труда. За обеспечение таких возможностей, по мнению россиян, и несет ответственность, в первую очередь, государство. Прямая денежная помощь с точки зрения большинства населения должна оказываться лишь тем, кто в силу объективных причин и предпринимаемых усилий не способен сами улучшить свою ситуацию. От континентальной модели данную оптимальную для россиян модель социальной политики отличает, прежде всего, то, что роль страхования в ней близка к нулю (даже добровольное медицинское страхование в 2005–2006 гг. использовали только 12% россиян, не говоря о дополнительном пенсионном страховании), а также то, что корпоративная социальная политика затрагивает незначительную долю граждан. Таким образом, оптимальной для большинства россиян является модель социальной политики, в которой, в отличие от других моделей, имеет место несопоставимо большая роль государства как фактически единственного значимого субъекта социальной политики и механизмов ее реализации.

Данные исследования убедительно показывают, что патерналистские ожидания большинства россиян являются не столько следствием иждивенческих умонастроений, сколько их единственной надеждой на получение помощи при неспособности самостоятельно решить свои проблемы. Не случайно основная масса патерналистов в сегодняшней России — это люди, которые на собственном примере убеждаются, что решить свои проблемы успешно, как это делает большинство окружающих, они не способны, даже когда речь идет о реализации таких базовых потребностей, как получение медицинской помощи. Учитывая, что среди патерналистски настроенного населения 33% не работают (в т. ч. 30% — это неработающие пенсионеры по возрасту и по инвалидности и 3% — не работающие по другим причинам), а еще 29% — это работающие представители тех, кому «за 50», то объективная основа имеющих патерналистских ожиданий совершенно понятна. Для сравнения отметим, что соответствующие показатели в среде сторонников опоры на собственные силы — 13% (12% + 1%) и 17%.

Что касается отношения «патерналистов» к реформам в социальной сфере, то в данной группе наблюдается их острое неприятие. Это особенно проявляется в отношении реформы медицины и здравоохранения, предусматривающей ограниченный перечень случаев, в которых медицинская помощь останется бесплатной (госстандарт), а все остальные медицинские услуги станут платными (62%). Резко негативная реакция здесь наблюдается и по отношению

к возможному увеличению возраста выхода на пенсию (77%).

Результаты проведенного исследования в полной мере аргументируют тезис о том, что современное государство должно гарантировать социальные права граждан и защищать их от социальных рисков. Нельзя целиком переводить ответственность за благосостояние на плечи индивида. Одна из главных задач социальной политики на современном этапе — создать трамплин для собственной ответственности. В этой связи политикам и обществу важно отдавать себе отчет, какие ресурсы необходимо предоставить самым нуждающимся (учитывая неоднородность группы бедных и заметную дифференциацию уровней бедности внутри самой группы), чтобы остановить процесс скатывания миллионов людей в социальную и экономическую изоляцию.

Одной из важнейших задач социальной политики должна стать не борьба с бедностью как таковой (которая существует всегда в любом обществе), а предотвращение опасных тенденций расширения социальной исключенности (эксклюзии) уязвимых групп из нормальной жизнедеятельности общества, поскольку социальная эксклюзия с неизбежностью порождает бедность. Поэтому главной предпосылкой социальной политики должно становиться понимание того, что ответственность за социальные риски и их последствия не может возлагаться на человека без предоставления ему рычагов и механизмов реализации этой ответственности, и, прежде всего, через возможности эффективной занятости, усвоение навыков поведения в условиях рыночной экономики.

Кризис управления в Евросоюзе: где выход из тупика?

Захарова Н. В.

Евросоюз — крупнейшая интеграционная группировка мира, объединяющая с 1 мая 2004 г. 25 стран. В результате последнего расширения его территория была увеличена на 23%, население — на 75 млн чел.¹.

Расширение 2004 г. имеет куда больший политический заряд, чем все то, что делали архитекторы единой Европы до этого. Вместе с тем оно не решает все существующие экономические и политические проблемы.

К таким проблемам можно отнести и проблемы управления на уровне Евросоюза. Важнейшей из них на современный момент является ратификация европейской конституции. Как известно, этот документ сводит воедино юридические и прочие нормы европейской интеграции, что заменяет все предыдущие соглашения и договоры. Текст конституции получил одобрение на саммите Евросоюза 17–18 июня 2004 г., когда 25 странам удалось достичь компромисса по ключевым вопросам. Работа над европейской конституцией шла более трех лет. Первоначальный план предполагал подписание основного закона до расширения ЕС в мае 2004 г. — это упростило бы процедуру ратификации. Однако работа над документом затянулась — новые страны ЕС получили возможность влиять на окончательный текст.

Европейская конституция вступит в силу после того, как ее ратифицируют все государства

Наталья Васильевна Захарова — кандидат экономических наук, доцент кафедры Мировой экономики Российского государственного торгово-экономического университета (г. Москва).

¹ Как известно, 1 мая 2004 г. в Евросоюз вступили следующие страны: Польша. Чехия. Венгрия, Словакия, Словения, Эстония. Литва, Латвия, Мальта, Кипр.

ЕС. Поскольку в некоторых странах ратификация требует проведения референдума, то процесс по первоначальным планам уже растягивался до 2007 г.

Однако все планы еврореформаторов были нарушены провалом референдума по этому вопросу во Франции 29 мая 2005 г. Высокопоставленный чиновник из Брюсселя как-то признался репортеру газеты «The Wall Street Journal», что он уверен, что французы «не читали проект конституции Евросоюза. А если бы и прочитали, то она бы им не понравилась», — заметил он. И все равно, выразил уверенность чиновник, они за нее проголосуют². Вскоре, однако, стало ясно, что это мнение о французах было неправильным³.

И все-таки почему 54,87% французов проголосовали против европейской конституции (при явке 70%)? Анализ причин показывает, что такие результаты отнюдь не были предопределены заранее. Так, 4 марта 2005 г. (дата, когда во Франции было объявлено о предстоящем референдуме), 60% населения было за принятие конституции (соответственно лишь 40% против)⁴. Политические ошибки начались сразу же после объявления о грядущем референдуме. Тогда же, на совместном заседании Французской Национальной ассамблеи и Сената было решено принять также и законопроект, по которому в будущем все вопросы по включе-

нию новых членов в ЕС будут выноситься на общенародный референдум. Поэтому французские граждане восприняли референдум по конституции как в какой-то степени и референдум по членству Турции в Евросоюзе, что было ими воспринято крайне негативно. Другой важнейшей причиной провала референдума явился раскол внутри Социалистической Партии Франции по этому вопросу. Также существенным моментом стала сильная политическая кампания против так называемой «директивы ЕС по услугам», что снизило проевропейские настроения у части населения⁵.

Однако, наверное, еще более значимым фактором была непопулярность французского правительства в целом и Ж. Ширака в особенности. Именно недостаток диалога между Ж. Шираком и электоратом Франции, который наблюдался уже довольно длительное время, постепенно приводил к растущему недовольству населения, которое нужно было выразить. Поэтому в какой-то степени французы голосовали не столько против конституции, сколько против «надоевшего» правительства.

Причины, по которым французы сказали «нет», представлены ниже (респонденты могли выбрать несколько ответов)⁶:

- Конституция увеличит безработицу в стране — 46%.

² Ведомости. 31.05.05.

³ Впрочем, возможно, текст и был не до конца понят гражданами. Конституция представляет из себя документ из 485 страниц с большим количеством приложений и протоколов.

⁴ www.ipsos.fr/Canalipsos/articles/1545.asp&/rubid=17.

⁵ Austin G Reform in Europe after the 2005 Referendums: Battling for the results // www.Unizar.es/euroconstitution/Library/Working%20papers/Austin%202005.pdf.

⁶ International Herald Tribune. 2005. 31 May. P. 4.

- Меня вполне устраивает современная ситуация — 40%.
- «Нет» позволит улучшить проект конституции — 35%.
- Конституция слишком «либеральна» (с экономической точки зрения) — 34%.
- Конституцию трудно понять — 34%.
- Конституция угрожает идентичности Франции — 19%.
- Из-за вступления Турции — 18%.
- Политики, которым я симпатизирую, призвали голосовать против — 12%.

Интересным также представляется анализ сторонников и противников конституции по разным параметрам⁷.

По месячным доходам	Да	Нет
Менее 1000€	40	60
От 1000 до 2000€	30	65
От 2000 до 3000€	42	58
Больше 3000€	63	37
По возрасту	Да	Нет
18–24	44	56
25–34	45	55
35–44	39	61
45–59	38	62
60–69	56	44
70+	58	42
По профессиональному составу	Да	Нет
Фермеры	30	70
Высококвалифицированные работники, менеджеры	49	51
Офисные служащие	33	67
Рабочие	21	79
Представители исполнительной власти	65	35
Средний управленческий состав, учителя, социальные работники	47	53

Анализ результатов, приведенных выше, говорит о том, что число голо-
совавших против, резко возрастает:

- среди тех, кто меньше зарабатывает;
- среди возрастных групп от 35 до 55 лет;
- среди фермеров, рабочих и офисных служащих.

Таким образом, как нам кажется, ответ «нет» тут может быть частично связан и с протестными настроениями в целом, вызванными чувством недооцененности обществом.

После неудовлетворительных итогов референдума во Франции прошел референдум в Нидерландах. 1 июня 2005 г. население Нидерландов голосовало по вопросу: «Поддерживаете ли Вы договор, провозглашающий европейскую конституцию?» Как известно, большая часть населения (около 62%) выступила против.

Анализ показывает, что, как и во Франции, отрицательный исход референдума не был предопределен, хотя, безусловно, итоги голосования во Франции имели значение. Большая часть людей, сказавших «нет», не возражала против европейской конституции как таковой. Исследования, проведенные еще в декабре 2003 г., показывают, что число союзников конституции тогда составляло 76%⁸. Важнейшей причиной провала референдума в Нидерландах были внутриполитические ошибки.

⁷ International Herald Tribune. 2005. 31 May. P. 4.

⁸ См. подробнее: Austin g/Reform...

Правительство не уделяло много внимания вопросу о референдуме, считая, что население в любом случае поддержит конституцию. Вместе с тем партии, настроенные против, очень эффективно работали в этом направлении. Только за 10 дней до начала референдума правительство спохватилось и выделило на эти цели дополнительно 3,5 млн евро⁹. Однако проведенная правительством кампания не привела к желаемым результатам и даже настроила часть избирателей против. Так, например, 43% из тех, кто голосовал про-

тив конституции, отметили это как очень вескую причину¹⁰. Внутриполитический климат в Нидерландах на тот момент был не очень благоприятным. Так же, как и во Франции, правительство было крайне непопулярным в глазах населения. Важнейшими причинами были изменение иммиграционного законодательства и сокращение некоторых социальных программ.

Следующие данные иллюстрируют, какими доводами руководствовались противники конституции в Нидерландах¹¹:

<i>Принятие новой конституции не улучшит общую ситуацию</i>	48%
<i>Евросоюз не дает Нидерландам большого количества преимуществ</i>	44%
<i>Я не согласен с новой конституцией</i>	48%
<i>Я не чувствую себя европейцем</i>	26%
<i>Я не поддерживаю евро</i>	30%
<i>Потому, что я не согласен с расширением Евросоюза до 25 стран</i>	40%
<i>Мне не нравится то, как проводится государственная компания «за»</i>	43%
<i>Потому, что я не доверяю политикам в Нидерландах</i>	38%
<i>Потому, что я против вступления Турции в ЕС</i>	40%

Так же, как и во Франции, в Нидерландах была выявлена весьма четкая связь между тем, как голосовал тот или иной избиратель и его возрастом, образованием и доходом. Так, больше всего голосовавших против находятся в возрастном диапазоне 35–44 года и 45–54 года. Среди лиц с высшим образованием «за» голосовали 49%, «против» — 51%. Среди низкообразованных слоев населения число голосовавших против поднимается до 82%. Среди

лиц с высоким уровнем дохода число голосовавших против — 51%, а если доход ниже среднего, то — 68%¹².

Итак, итоги французского и голландского референдумов приостановили процесс ратификации конституции ЕС. Пока лидеры договорились о некоторой паузе — на 6–8 месяцев или больше, чтобы правительства, политики и избиратели могли спокойно подумать и оценить ситуацию. По последним сообщениям, европейцы опять откладывают

⁹ Austin g/Reform...

¹⁰ Трудно сказать, какие именно аспекты правительственной кампании так не понравились населению, однако многие отмечали «тревожную риторику», взывание к «угрозам дезинтеграции в ЕС», военные преступления в Боснии, упоминание о мировой войне и т. д.

¹¹ Austin g Reform....

¹² Там же.

решение этой проблемы. Вариантов решения, на наш взгляд, может быть несколько. Во-первых, европейцы могут забыть о конституции. Впрочем, это маловероятно, ведь примерно половина стран-членов ЕС уже ратифицировали ее¹³, а до этого 3 года ушло на создание документа. Во-вторых, они могут собраться вновь, чтобы написать новый текст конституции. Но, скорее всего, новая конституция окажется весьма похожей на старую, а время будет упущено. В-третьих, европейцы могут отредактировать конституцию, изъяв из нее наиболее важные положения, которые будут ратифицированы национальными парламентами. Но это порождает большую проблему: такой подход может очень разочаровать избирателей — его могут расценить как попытку обмануть общественность, обойти ее волю.

Любой из этих вариантов — непростой и пока непонятно, какой из них в конце концов будет выбран. Непонятно, в частности, из-за разницы во мнениях: Великобритания предпочла бы, чтобы вопрос о конституции вообще был снят с повестки дня.

Но даже если бы конституция была одобрена всеми странами, ничего бы не произошло до 2009 года — именно тогда она должна была вступить в силу согласно первоначальным планам. Поэтому в ближайшее время

ЕС может работать без конституции. С другой стороны, сложности с конституцией влияют на настроения в европейских странах.

Другая очень серьезная проблема в управлении Евросоюзом — это согласование бюджета на 2007–2013 гг. Бюджет ЕС, если мы сравним его с национальными бюджетами европейских стран, относительно скромнен. Например, бюджет на 2005 г. составляет примерно 2406 евро на душу населения Евросоюза, или 66 евроцентов в день¹⁴. Бюджет на 2007–2013 гг. — это не совсем долгосрочный бюджет, а скорее индикативный план, представляющий приблизительные ежегодные расходы стран-участников, он не такой детальный, как ежегодные бюджеты (1150 статей). Важность долгосрочного планирования бюджетных проблем состоит в том, что, во-первых, с помощью такого бюджета определяют приоритетные проблемы и пути их решения на следующие 5 или 7 лет, и, во-вторых, без такого долгосрочного бюджета очень затруднено согласование ежегодных бюджетов в рамках Евросоюза.

Страны ЕС до сих пор не смогли согласовать бюджет на 2007–2013 годы, хотя планировали это сделать еще в июне 2005 года. Здесь страны ЕС делятся на несколько групп. Страны, которые являются чистыми платель-

¹³ Ратифицировали Конституцию следующие страны: Австрия (парламентская процедура, май 2005 г.), Германия (парламент, май 2005 г.), Греция (парламент, апрель 2005 г.), Венгрия (парламент, декабрь 2004 г.), Италия (парламент, январь–апрель 2005 г.), Латвия (парламент, июнь 2005 г.), Литва (парламент, ноябрь 2004 г.), Люксембург (парламент и референдум, июнь–июль 2005 г.), Мальта (парламент, июль 2005 г.), Словакия (парламент, май 2005 г.), Словения (парламент, февраль 2005 г.), Испания (парламент и референдум, февраль 2005 г.). См. подробнее: http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm.

¹⁴ http://europa.eu.int/comm/financial_perspective/questions/index_en.htm.

щиками, не хотят платить в европейский бюджет. Страны старого ЕС, которые были реципиентами, желают по-прежнему получать много денег из европейского бюджета. Новые страны ЕС просят увеличения своей доли. Принципиальным является обсуждение позиции Великобритании, имеющей существенные скидки по платежам в бюджет ЕС, которых в 1984 г. добились М. Тэтчер. Франция, в свою очередь, отказывается снизить субсидии фермерам до 2013. Но самое важное то, что Германия — крупнейший чистый плательщик в бюджет ЕС — больше не хочет платить по счетам. Бюджетная неопределенность, усугубленная проблемами с конституцией, значительно ухудшает состояние ЕС.

Большое место в современных дискуссиях о конституции и будущем Евросоюза занимает проблема дальнейшего расширения ЕС. Разговоры о пределах расширения — это относительно новая тема для тех, кто управляет Евросоюзом. Ведь 5–7 лет назад она еще была неактуальна, так как многие страны к востоку и югу были экономически слишком неразвиты. Тем не менее, сейчас эта тема активно обсуждается. Так, в середине октября 2005 года в столице Хорватии Загребе завершился саммит стран Центральной и Юго-Восточной Европы. В форуме приняли участие Италия, Австрия, Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Македония, Молдавия, Польша, Румыния, Хорватия, Сербия и Черногория, Словакия, Словения и Чехия. Основная цель стран — участниц саммита, еще не вступивших в Евросоюз — заручиться поддержкой своих более благополучных соседей по региону на пути в единую Европу. Вместе с тем наиболее развитые из представленных на

саммите стран, Австрия и Италия, не являются большими энтузиастами дальнейшего расширения Европы. Возможно, сегодня созрели условия для создания альтернативной модели Европы — «Европы двух скоростей», или даже трех и более скоростей. Суть этой концепции состоит в том, что «коренные» и наиболее благополучные страны Евросоюза будут сливаться в единое государство, не дожидаясь своих «отсталых» восточноевропейских соседей. При таком варианте развития событий эффективность принятия решений повышается, однако проблема заключается в том, что в Европе очень сложно определить группы стран с совершенно одинаковым кругом проблем. Наиболее приближена к такому «клубу в клубе» зона евро с ее двенадцатью участниками. Однако иные комбинации: изначальные шесть стран, крупнейшие шесть стран, североευропейские страны не работают. Из них не получатся даже относительно постоянные коалиции. Например, коалиция крупных стран немедленно вызывает оппозицию малых стран, которых в ЕС большинство, и в результате процесс принятия не ускоряется, а, наоборот, замедляется.

В будущем расширение станет гораздо более сложным процессом. Если взглянуть на расширение 2004 года, то понятно, что некоторые из стран объективно не были готовы к вступлению в ЕС, но их нельзя было оставить за бортом по политическим причинам. Самый яркий пример — Польша. Сейчас Румыния — это очередная проблема. Совершенно ясно, что Евросоюз предъявит гораздо более жесткие требования к членству Румынии и Болгарии в Евросоюзе. Но это большая проблема для самого ЕС — раньше «переходные условия» в основном ка-

сались второстепенных вопросов, вроде экологической политики, но сейчас речь идет о ключевых проблемах (например, движение рабочей силы). По мнению аналитиков, скорее всего, перед вступлением Румынии в Евросоюз в 2007 или в 2008 году целый ряд европейских правительств постарается внести для нее больше переходных ограничений, чем для стран предыдущего расширения. Вместе с тем сказать «нет» румынам уже слишком поздно по политическим причинам. И хотя, по мнению многих, обещание принять Румынию в ЕС было ошибкой, вряд ли теперь можно сохранить лицо и отказать Румынии.

Еще больше переходных ограничений, скорее всего, будет для Турции. Переговоры о ее вступлении начались уже давно, однако многие европейские страны до сих пор не считают Турцию достаточно европейской — по причинам религиозным и культурным. К тому же в дальнейшем жители Евросоюза, скорее всего, будут голосовать на референдумах в каждой стране по поводу принятия в ЕС новых государств. Для стран-кандидатов это означает, что им придется действительно измениться, чтобы убедить не только правительства, но и общественность ЕС в своей готовности к членству. И тут опять Турции будет довольно трудно — прежде чем она получит право членства в ЕС, ей нужно будет стать настоящей европейской страной. Уже сейчас можно предположить, что условия вступления для Турции, скорее всего, будут довольно жесткими, жесткими будут и условия переходного периода,

так что путь к полному членству может оказаться очень долгим. Интересно то, что 29 октября 2004 года в Риме акт по новой конституции кроме 25 стран ЕС подписали также Румыния, Турция и Болгария (что было не совсем последовательно с чисто юридической точки зрения). Это было тоже одной из причин возникновения проблем с ратификацией европейской конституции. «Либо подпись Турции ничего не значит, либо вопрос о вступлении Турции в ЕС не столь уж абстрактен»¹⁵ — комментируют французские политики.

Итак, Евросоюз сейчас переживает тяжелые времена. Налицо кризис управления этой организацией, что выражается:

- в провале референдумов по ратификации европейской конституции во Франции и Нидерландах;
- в серьезных проблемах по утверждению бюджета ЕС на 2007–2013 гг.;
- в «разных скоростях» развития экономики и социума различных стран Евросоюза;
- в невозможности на данное время согласовать позиции по принятию новых государств в эту организацию.

Этот неблагоприятный фон еще более усугубляется проблемой «дефицита лидерства» в Евросоюзе. Речь идет о лидерах, которые способны просчитать, какие решения будут хороши не только для их страны, но и для общего европейского дела. В последнее же время главы отдельных государств начали думать о Европе как об «игре с нулевой суммой» — если кто-то выигрывает, значит, обязательно кто-то проиг-

¹⁵ Профиль. 2005. 23 мая. С. 46.

рывает. На самом деле национальные и европейские интересы вовсе не обязательно противоречат друг другу, и найти соответствующее решение — как раз и является задачей лидеров.

Анализируя современную экономическую и политическую ситуацию в европейских странах, нельзя не признать, что серьезные проблемы управления, с которыми сейчас столкнулся Евросоюз, кроются отчасти и в экономической сфере. Как известно, ухудшение экономической ситуации способствует дезинтеграции, и об этом говорит вся история развития интеграционных процессов.

На настоящий момент экономическое развитие европейских стран является в целом неудовлетворительным. Так, серьезной проблемой в Евросоюзе является медленный экономический рост всей зоны в целом.

Прирост ВВП в 2004 г. в еврозоне был гораздо ниже, чем в США, и колебался от 5,1% в Ирландии до примерно 1% в Италии и Португалии¹⁶. Прогноз экономического роста на 2005 год для стран еврозоны составляет всего 1,6%, а для США — 3,6%¹⁷. Прогноз экономического роста на 2006 г. не намного лучше, чем на 2005 г.: 2,3% прироста ВВП для Евросоюза, 3,6% — для США¹⁸. Серьезной экономической проблемой в Европе остается безработица, которая в большинстве стран продолжает быть очень высокой. Сравнение с США тут опять не в пользу Европы: 5,5% безработицы в США на

2004 год, в Европе же — 8,8%¹⁹. Ускорение экономического роста, снижение безработицы, модернизация социальной защиты населения, пенсионной системы и здравоохранения, увеличение затрат на НИОКР (научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы) и повышение их эффективности — вот далеко не полный перечень экономических проблем, которые европейским странам следует решать безотлагательно.

Таким образом, неблагоприятная экономическая ситуация в Европе на настоящий момент объективно не способствует интенсификации интеграционных процессов. К тому же сложность задач, стоящих перед «новой Европой», делает их решение гораздо более тяжелым, чем до сих пор.

Нужно отметить, что европейская конституция дает новые возможности (в случае ее ратификации) для дальнейшего развития процесса интеграции. Так, например, принципиальным моментом является учреждение поста президента единой Европы. «Почему бюрократам в Брюсселе удалось так легко прибрать власть к рукам? Потому, в том числе, что принятая ранее шестимесячная ротация председательства в ЕС не давала возможности реального осуществления властных функций, которые оставались в ведении функционеров, которые получали свои посты лет на пять! Европа ассоциировалась не с конкретным руководителем, а с некой обезличенной

¹⁶ Financial Times. 2005. April. P. 2.

¹⁷ World Economic Outlook. International Monetary Fund. 2005. April. P. 201.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

бюрократической машиной», — считает Н. Саркози, министр внутренних дел Франции²⁰. По мнению Н. Саркози и некоторых других политиков и экспертов, пост президента должен помочь Европе лучше отстаивать свои интересы в различных международных организациях. «Если не сделать Европу настоящей политической структурой, она так и будет оставаться Европой комиссаров, занимающихся различными проектами и направлениями»²¹.

Еще одним серьезным моментом в европейской конституции является другая система подсчета голосов. Евросоюз 25 государств не может работать совершенно так же, как Евросоюз 15 государств. Поэтому прямым большинством голосов будут приниматься далеко не все решения. Большая часть решений, чтобы стать легитимными, должна набрать 55% голосов государств-членов ЕС, представляющих 65% европейского населения²². Европейская конституция будет также вносить свой вклад в решение проблемы взаимоотношений Евросоюза со странами-кандидатами на вступление, поскольку впервые появляется специальный термин «привилегированный партнер», что может быть в дальнейшем очень полезно в условиях разнородной интеграции.

Итак, на наш взгляд, Европа все-таки заинтересована в том, чтобы конституция была ратифицирована, так как это поможет решать в будущем многие актуальные экономические и политические проблемы, позволит более успеш-

но находить механизм согласования интересов различных стран.

Но пока что Европейский Союз действительно находится в тупике. Пути выхода из него могут быть самыми различными, в зависимости как от экономической и политической конъюнктуры в европейских странах и в Евросоюзе в целом, так и от умения лидеров этих государств находить оптимальные решения возникающих проблем, согласовывать интересы отдельных стран и Евросоюза в целом.

Европейская интеграция будет снова развиваться активно, если экономическая ситуация в странах Евросоюза улучшится и экономический рост ускорится. Евроинтеграция всегда лучше всего продвигалась в периоды продолжительного экономического роста. Это было характерно для всех государств, и особенно для Великобритании — евроскептицизм падает, когда экономика растет. Еще важнее то, как будут развиваться события во внешнем мире, будет ли происходить что-то, спланирующее Европу. Так, во время войны в Персидском заливе в 1990–1992 годах произошел большой прорыв в отношениях внутри ЕС — Европа поняла, что ее интересы могут отличаться от американских. С ростом новых полюсов силы, таких как Индия или Китай, европейцы будут куда сильнее чувствовать свою общность, хотя в любом случае проблемы, которые им предстоит решать, будут весьма серьезными.

²⁰ Цит. по: Профиль. 2005. 23 мая. С. 47.

²¹ Там же.

²² Там же (кстати, с этой конституцией Франция на 40% повышает свою квоту по голосованию).

Современный международный терроризм

Перепелкин Л. С.

Прошедший, да и текущий века породили новые противоречия, не разрешаемые традиционными способами. Анализируя их, консервативно настроенный русский эмигрант, ученый-полемолог Е. Э. Месснер еще в 1960-е гг. сделал вывод о всемирной «мятежевойне»: «Это — отклонение от догм классического военного искусства. Это — ересь. Но мятежевойна — еретическая война. И будут воевать еретически, пока война не отделится от мятежа, пока ре-революция не выправит перегибов революции, пока жизнь... не возвратится на свой нормальный путь, на путь эволюции»¹. Самой характерной чертой, относящейся к понятию «мятежевойна», является широкое распространение новых видов насильственной политической деятельности, среди которых выделяются *государственный переворот, партизанская война и терроризм*. Именно они, новые формы политического насилия, стали наиболее характерным ответом на возникшие противоречия.

Известно, что технологию государственного переворота для своего времени предложил и успешно практически применил В. И. Ленин («вооруженное восстание как искусство», «вчера было рано, а завтра будет поздно» и т. д.). Для первой трети XX в. соответствующий опыт был обобщен итальянским исследователем К. Малапарте в книге 1931 г. В частности, автор писал:

Лев Stanisлавович Перепелкин — кандидат исторических наук, заведующий сектором Российского института культурологии (г. Москва).

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

103

3/2006

¹ См.: Месснер Е. Э. Всемирная мятежевойна. — Жуковский; — М.: Кучково поле, 2004. С. 127.

«Особенности современного государства, многообразие и сложность его функций, тяжесть политических, социальных и экономических проблем, которые оно призвано решать, превращают его в средоточие слабостей и источник тревог народа, и усугубляют трудности, связанные с его защитой. Современное государство, в большей степени, чем мы думаем, подвержено революционной опасности: ведь правительства не знают, как его защищать»².

По существу, К. Малапарте показал, что возможно с использованием незначительных сил, учитывая фактор времени, захватить основные «узлы», обеспечивающие функционирование государства, нейтрализовать правительство и захватить государственную власть. Применительно к современности актуальность «техники государственного переворота» демонстрируют «цветные революции» в Сербии, Грузии, на Украине, в Киргизии. Конечно, речь идет о совершенно новой технологии, которая делает применение политического насилия минимальным.

Партизанская война стала новым важным «вкладом» в «мятежевойну». Один из теоретиков и практиков партизанской войны Эрнесто Че Гевара так описал основные принципы партизанской войны: «1) народные силы могут победить в войне против регулярной армии; 2) не всегда нужно ждать, пока созреют все условия для революции: повстанческий центр может сам их создать; 3) в слаборазвитых странах...

вооруженную борьбу нужно вести главным образом в сельской местности*». Надо ясно показать народу, что борьбу за социальные требования невозможно вести лишь мирными средствами»³. Хотя автор настаивал на применении в партизанской войне террористических методов лишь в исключительных случаях, в целом все три формы «мятежевойны» — государственный переворот, герилья и терроризм — тесно взаимосвязаны. Это очевидно на примере Чечни начиная с 1991 г. Настоящая статья посвящена терроризму как наиболее опасной форме политического насилия, а основные примеры связаны с террором под исламскими лозунгами.

Терроризм воздействует на общественное сознание, формируя панические настроения. Так, согласно опросам, проведенным американской корпорацией РЭНД, в общественном сознании угроза попасть в автомобильную катастрофу всего в 5,1 раза вероятнее, чем стать жертвой террористического акта. В то же время, по данным статистики, эта вероятность различается в 19,2 раза⁴. Массовые ожидания воздействуют на политиков, заставляя их нередко принимать непродуманные и даже вредные решения. Провозглашаемые цели терроризма, как правило, обращаются к признанным ценностям (свобода, независимость, самостоятельное государственное существование, свободное отправление религиозных обыча-

² Малапарте К. Техника государственного переворота. — М.: Аграф, 1998. С. 13.

* Впоследствии широкое распространение получила городская герилья.

³ Че Гевара Э. Партизанская война. — М.: Социум-К, 1998. С. 13.

⁴ Хоффман Б. Терроризм — взгляд изнутри. — М.: Ультра. Культура, 2003. С. 181–182.

ев и т. д.) и тем самым способствуют их инфляции. Терроризм как преступная политическая деятельность часто питается из чисто уголовных источников (например, наркоторговля, рэкет и т. д.) и нередко перерождается в деятельность чисто уголовную.

Наконец, важно отметить, что, раз возникнув, терроризм зачастую живет по собственным законам. Среди них: профессионализация деятельности, включая превращение ее в бизнес; радикализация целей и методов террора; переход к наиболее действенным формам социальной мобилизации (например, от идеологических к религиозным), что способствует вовлечению в терроризм новых и новых людей; «социальное заражение», то есть распространение в массовом сознании идеи о том, что насилие — самый короткий путь к достижению политической цели; манифестированная возможность нарушать наиболее жесткие социальные запреты (например, на убийство и самоубийство).

Понятно, что люди не рождаются террористами. Посмотрим на биографии нескольких десятков современных террористов, воюющих под зелеными исламскими знаменами. Для сравнения обратим внимание на биографии русских террористов левого толка и западногерманских левых тер-

рористов из группы РАФ (Фракция Красной Армии)⁵. Выясняется, что в своем жизненном пути русские террористы-народники и эсеры XIX – начала XX вв., немецкие левые экстремисты 1960-х – 1970-х гг. и современные исламские террористы весьма схожи.

Подавляющее большинство персонжей, о которых мы смогли собрать данные, происходили из достаточно обеспеченных семей и имели возможность получить высшее образование. Понятно, что это связанные вещи. Ведь массовая интеллигенция формируется в семьях, как сейчас называют, «среднего класса». Систематическое образование дает возможность воспринимать и развивать общие концепции, в том числе и радикального типа. Обобщения — хлеб интеллигенции, а ранняя индоктринация дает толчок на всю оставшуюся жизнь. Лишь незначительная часть людей, попавших в сферу нашего внимания, получила в семейном воспитании определенный идеологический или религиозный импульс. В большинстве случаев «индоктринация» происходила в студенческом окружении.

Возможность «заражения» радикальными проектами связана с молодым возрастом потенциальных террористов: в нашей выборке приобщение к радикальным взглядам происходило,

⁵ См.: *Брасс А.* Между Лениным и Арафатом. — М.: ООО ИД «Русь»—«Олимп»; ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2004.; *Жаккар Р.* Именем Усамы бен Ладена. Секретное досье на террориста, которого разыскивает весь мир. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002.; *Кожушко Е. П.* Современный терроризм. Анализ основных направлений. — Минск: Харвест, 2000.; *Ланцов С. А.* Террор и террористы: Словарь. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского государственного университета, 2004.; *Наумкин В. В.* Исламский радикализм в зеркале новых концепций и подходов // Восток. 2006. № 1.; *Хоффман Б.* Указ. соч.; *Якубов О.* По следам Бен Ладена. Террорист № 1: известный и неизвестный. Политический детектив. — М.: Вече, 2001.

как правило, в 17–27 лет. «Молодежь это олицетворение протеста, нестабильности, реформ и революции»⁶. Молодежь имеет меньше жизненного опыта и социальных обязательств. Все правильно, но, кроме того, молодежь весьма склонна к поведению, соответствующему ожиданиям «референтной группы». Установив силовую связь с такой группой, прозелит будет стремиться соответствовать ее нормам. Заметная часть террористов, чей жизненный путь мы прослеживали, также была лично знакома и испытала влияние «патриархов» террористического движения, что усилило их веру в возможность террора.

Большинство включилось в противоправную или преступную деятельность уже на ранних этапах индоктринации. Очень многие из исламских террористов или участвовали в боевых действиях (Афганистан, Чечня, Босния, Косово), или стремились в них участвовать, или прошли обучение в тренировочных лагерях. Экстремальный опыт способствовал радикализации сознания. Так, некоторые члены РАФ прошли подготовку в палестинских военных лагерях. «Из палестинского лагеря они вернулись другими людьми, готовыми стрелять и убивать. Больше никаких лю-

бительских акций, вроде поджога универмага, решили Майнхоф и Баадер*. Они будут брать заложников и убивать прокуроров, судей и правых политиков. А также грабить банки, угонять автомобили, красть чистые бланки паспортов — для того, чтобы машина террора работала бесперебойно»⁷.

Мнение референтной группы и личное участие в экстремистской деятельности, заметное сокращение иных контактов постепенно отсекает другие пути социальной карьеры, по которым мог бы пойти молодой человек. Скоро возникает ситуация, при которой возвращение к обычной жизни по тем или иным причинам становится невозможным. Терроризм превращается в профессию. Террористы редко оставляют, а особенно воспитывают, свое прямое биологическое потомство. То, что было описано выше, есть наследование социальное. Типичный пример пополнения кадров террористической деятельности — судьба 19 террористов-смертников, совершивших атаку на США 11 сентября 2001 г.⁸.

В большинстве своем эти молодые люди, выходцы из арабских стран, оказались в инородной, но идеологически свободной социальной среде, отделенные от коренного населения

⁶ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. — М.: ООО «Изд-во АСТ», 2003. С. 176.

* Лидеры РАФ. Следует отметить, что они проходили обучение в возглавляемой Жоржем Хабашем организации палестинцев-христиан Народный фронт освобождения Палестины. Эта наиболее профессиональная палестинская террористическая организация имела широкие связи среди левых радикальных движений всего мира. См.: Брасс А. Палестинские истоки. — М.: ООО ИД «Русь»–«Олимп»; ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2004. С. 44–45.

⁷ Млечин Л. Кто взорвал Америку? Империя террора: от «Красных бригад» до «Исламского джихада». — М.: Изд-во Центрополиграф, 2002. С. 118–119.

⁸ Наумкин В. В. (науч. ред.) Доклад Национальной комиссии по расследованию террористических атак на США 11 сентября 2001 года. — М.: Институт экономических стратегий, 2004. Гл. 2, 5.

культурными границами. «Варясь» в собственном этническом «котле», они в местных мечетях приобщились к радикальным взглядам. Причем степень индоктринации оказалась столь высока, что очень жесткие социальные запреты (убийство и самоубийство) для них утратили свою силу. Следует отметить, что во всем остальном это были вполне «нормальные» люди, которые день перед захватом самолетов провели, развлекаясь в барах, казино, с девушками.

Таким образом, один из механизмов, посредством которого происходит рекрутирование террористов из среды среднего класса, мы нащупали. На наш взгляд, эта среда должна стать объектом пристального внимания со стороны органов, осуществляющих профилактику терроризма. И здесь в первую очередь речь идет не о действии спецслужб, а о соответствующих направлениях работы руководителей учебных заведений. По крайней мере, специальные курсы, воспитывающие у студентов толерантность, а также широкие дискуссии по наиболее злободневным проблемам современности могут уберечь от радикализма многих молодых людей. Несомненно, нужно профилактическое участие и в религиозной деятельности, но об этом будет сказано далее.

Другой, менее элитарной социальной силой, пополняющей террористический активизм, можно считать участников партизанских движений, включая городскую герилью. К этому типу массовых действий можно отнести первую и вторую палестинские интифады, в ходе которых кадры террористических организаций суще-

ственно пополнялись. Часто партизанские движения являются следствием социальных или этнических конфликтов, перешедших на вооруженную стадию. Пополнение групп комбатантов может быть достаточно случайным, и далеко не все из участников партизанских движений так же сильно индоктринированы, как представители предыдущей группы.

Но время, проведенное в боевых действиях, накладывает свой отпечаток. Вернуться к мирной жизни становится все труднее и труднее. Часто, чтобы заработать на хлеб насущный, комбатанты превращаются в боевиков. Этот путь проделали многие участники чеченской сепаратистской борьбы. Несколько десятков тысяч человек, участвовавших по разным причинам в военных действиях против СССР в Афганистане, после их прекращения также остались «без работы». У этих людей два наиболее вероятных жизненных пути — или переход в категорию наемников, или участие в терроризме. Тем более что в этих сферах задействованы немалые деньги. Возможно, правильную дорогу социальной реабилитации бывших комбатантов избрало нынешнее чеченское руководство, которое в массовом порядке привлекает их к работе в различных вооруженных структурах.

Еще одним социальным источником современного терроризма может быть практика наемничества. «Бесконечные локальные войны последнего десятилетия вызвали к жизни многочисленные рекрутские агентства для наемников. Количество их исчисляется уже тысячами. Наемники принимали участие в войне на Балканах, воору-

женных конфликтах в Африке и на американском и азиатском континентах и даже в первом военном противостоянии США и Ирака в 1991 г. Нередко даже спецслужбы США и другие американские правительственные учреждения прибегают к помощи частных военных формирований». Специалисты для решения подобных задач составляют рекрутские агентства для наемников. По некоторым оценкам, их оборот составляет миллиарды долларов. Лидером в создании «частных армий» являются США⁹. Наемник и террорист — близнецы-братья. Недаром известный левый террорист Ильич Санчес Рамирес (Карлос Шакал) ассоциировал себя с героем романа Ф. Форсайта «День Шакала».

Современный международный терроризм — это почти что синоним арабо-исламского терроризма, осуществляемого на религиозной почве. До недавнего времени основными мотивациями террористической деятельности были идеологические: национализм (например, сепаратизм) и политический радикализм (как левый, так и правый). С 1990-х гг. важнейшей движущей силой международного терроризма постепенно становится религия. Конечно, цели терроризма имеют политический характер, но религия значительно усиливает мобилизационный потенциал для достижения этих целей.

«Терроризм, мотивируемый в целом или отчасти религиозными взглядами, зачастую приводил к более жестким актам насилия, чем при менее

массовых и губительных актах насилия, совершенных «светскими» террористическими организациями. Хотя террористы из религиозных организаций совершили в 1995 г. всего 25% зарегистрированных международных терактов, во время их проведения погибли 58% из числа жертв всех терактов, произошедших в тот год. А те нападения, совершенные в 1995 году, в ходе которых погибло наибольшее количество жертв — восемь и более, все были совершены религиозными террористами». Достаточно сказать, что если с 1982 по 1989 гг. шиитскими террористическими организациями было совершено всего 8% международных террористических актов, они повинны в 30% смертей от общего числа погибших в ходе терактов¹⁰.

Интересно отметить, что (если не учитывать некоторые тоталитарные секты типа «Аум Синрикё» в Японии) религиозный терроризм распространен исключительно на основе теистических религий, их еще называют авраамическими или религиями Откровения: то есть на базе иудаизма, христианства и ислама. Общим для этих религий является то, что в основе их мировоззренческой позиции лежит вера, нуждающаяся в постоянной манифестации. Это настолько сильный психологический комплекс, что при некоторых условиях он может толкать людей к крайним действиям.

Рассмотрим эти условия на примере в первую очередь ислама, так как большинство террористических актов, имеющих религиозную мотивацию, со-

⁹ Никифоров О. Бизнес на наемниках // Эксперт. 2003. 31 марта. № 12. С. 38.

¹⁰ См.: Хоффман Б. Указ. соч. С. 111–112.

вершается именно под исламскими знаменами*. Отметим лишь, что религиозный терроризм существует и на иудаистской почве (например, деятельность раввина Меира Кахана), и на почве христианства (деятельность так называемой гражданской милиции в США, наиболее известный теракт — взрыв в Федеральном административном здании в Оклахома-Сити в апреле 1985 г., погиб 81 человек). В целом же в мире христианства причины террористической деятельности имеют чаще идеологический характер*. Следует отметить, что обычно в ходе конфликта происходит переход от светской формы аргументации к религиозной (это, например, произошло в Чечне).

Сначала порассуждаем о некоторых «внешних» причинах возникновения религиозного терроризма на исламской основе.

Терроризм на религиозной почве в определенной мере «наследует» терроризму, возникшему в рамках национально-политических движений. Так, например, на смену светской Организации освобождения Палестины, которая почти добила своих программных целей, пришло Движение исламского сопротивления («Хамас»), основанное в 1987 г. шейхом Ахмадом Ибрагимом Ясином¹¹. Интересно отметить мнение некоторых авторов о том, что «Хамас» создавался как альтернатива ООП при участии Израиля. И это не единственный случай, когда недальновидная политика помогает становлению терроризма.

Исламский радикализм можно считать побочным эффектом «холодной войны»¹². Наиболее яркий пример здесь — последствия совершенно непродуманного советского вторжения в Афганистан в 1979 г., которое

* Современное состояние ислама, его внутренние течения, в том числе и возможность взрывания на этой почве наиболее радикальных взглядов, идей и образа действий, подробно описаны в профессиональной литературе [напр.: Хасан М. Источник террора. Идеология ваххабизма-салафизма. — М.: ЦСПИ, 2005.; Наумкин В. В. Исламский радикализм в зеркале новых концепций и подходов. — М.: КомКнига, 2005.]. Наш подход непрофессионален в том смысле, что он не опирается на доскональное знание культуры ислама. Но «посторонний» взгляд, возможно, позволит точнее определить, на какие именно традиции исламской культуры опирается террористическая деятельность.

* Это объясняется в специфике возникновения и исторического развития христианства и ислама. Ислам изначально развивался как единая община-государство, в котором нет деления на светское и духовное. В исламе нет церкви, которая выполняла бы роль посредника между человеком и Всевышним. Христианская религия первоначально возникла и развивалась в рамках особого института — церкви. Лишь при Константине Великом между церковью и государством была заключена по существу личная уния, но в мире христианства сохранилось деление на светскую и духовную части. В ходе Великой французской революции эта уния была разорвана и произошло так называемое отделение церкви от государства. Религиозная вера была заменена светской верой — идеологией (это понятие ввел французский просветитель Дестют де Трасси). Авторитет религии существенно упал, и в результате в основе большей части конфликтов, включая террористическую деятельность, лежит не религиозная вера, а светская.

¹¹ См.: Хоффман Б. Указ. соч. С. 118–119.

¹² См., напр.: Игнатенко А. Ислам и политика. — М.: Институт религии и политики, 2004. С. 77.

заметно радикализировало исламский мир. На этой войне и не без помощи США «вырос» Усама бен Ладен — главный идеолог, организатор и финансист исламского терроризма. Он вербовал добровольцев из арабского мира для участия в «джихаде», создал ряд радикальных организаций: «Исламский фонд спасения», «Дом последователей», «Аль-Каида», «Исламский мировой фронт борьбы против евреев и крестоносцев»¹³. После вывода советских войск «без работы» осталось около 30 тыс. боевиков, которые приняли участие в других вооруженных конфликтах и террористической деятельности.

Важно сказать, что бен Ладен приобрел в исламском мире высокий авторитет. Так, «если для Вашингтона и Эр-Рияда Усама бен Ладен террорист и диссидент, то для миллионов мусульман человек, открыто выступивший против американцев, евреев и короля, которого он обвинил в коррупции, стал героем легенды, чуть ли не мучеником, жертвой «козней» Запада. В некоторых мечетях, в том числе и во Франции, его называют «мятежник Усама», тысячи детей носят его имя, в ряде мусульманских стран фермы, школы и магазины щеголяют вывесками, прославляющими борца из Саудовской Аравии»¹⁴.

Именно высокий авторитет Усамы бен Ладена позволяет ему перехватывать инициативу у улемов и издавать

фетвы, которые рассматриваются как один, хотя и дополнительный источник права¹⁵. Вот содержание одной из них (23 февраля 1998 г.): «В согласии с указаниями Аллаха мы объявляем следующую фетву для всех мусульман: Убивать американцев, как военных, так и гражданских, а также их союзников — индивидуальная обязанность для каждого мусульманина, который может делать это в любой стране, в которой это возможно делать. Необходимо освободить от них мечеть аль-Аксы и святую мечеть (Мекку) и заставить их армии убратись со всех земель ислама, нанести им поражение, чтобы они больше не смогли угрожать ни одному мусульманину»¹⁶. Подобная пропаганда, оформленная в традиционном мусульманском «стиле», имеет большое влияние на население. Следует заметить, что фетву (фатву) может издавать лишь специалист по текстам шариата — муфтий, профессор-богослов, у шиитов — высший представитель религиозной иерархии (аятоллы), и т. д.¹⁷. Инженер-строитель бен Ладен не входит в этот круг. Впрочем, возможность присвоить право принятия решения в правовых делах не слишком противоречит исламу, не признающему деление на светское и духовное.

Есть еще несколько причин, которые способствуют распространению терроризма на религиозной исламской почве. Среди них можно выделить нерешенность ряда проблем, имеющих

¹³ См.: Кожушко Е. П. Указ. соч. С. 306–311.; Ланцов С. А. Указ. соч. С. 32–33.

¹⁴ Жаккар Р. Указ. соч. С. 32.

¹⁵ См.: Ислам: Энциклопедический словарь. — М.: Наука, 1991. С. 252.

¹⁶ Парфрей А. Аллах не любит Америку. — М.: Ультра. Культура, 2003. С. 387.

¹⁷ Торваль И. Мусульманская цивилизация. — М.: ЛОРИ, 2001. С. 957.

длительную историю. Речь, в частности, идет о проблеме Палестины и Иерусалима. Насколько известно, в 2002 г. Лига арабских государств согласилась признать Израиль в том случае, если Палестина будет восстановлена в границах 1967 г. и будет установлен соответствующий статус Восточного Иерусалима. Но следует учесть, что это хороший повод для фундаменталистов с обеих сторон развернуть террористическую войну.

Всплеск терроризма может быть связан с непродуманными действиями стран Запада в мусульманском мире. Можно говорить, например, о введении войск антитеррористической коалиции в Ирак, о планах введения санкций против Ирана. Далее, пока далеко не исследована проблема, поставленная С. Хантингтоном — о «столкновении цивилизаций»¹⁸. Так, сеть конфликтов происходит на границах между миром ислама и другими конфессиональными сообществами. С. Хантингтон назвал это «войнами по линии разлома» и привел такие цифры: «...признанные цифры для погибших в идущих в настоящее время войнах по линиям разлома в начале 1990-х гг. таковы: 50 000 чел. на Филиппинах, 50 000–100 000 чел. на Шри-Ланке, 20 000 в Кашмире, 500 000–1,5 млн чел. в Судане, 100 000 чел. в Таджикистане, 50 000 чел. в Хорватии, 50 000–200 000 в Боснии, 30 000–50 000 чел. в Чечне, 100 000 в Тибете, 200 000 чел. в Восточном Тиморе. Чис-

ленность беженцев в результате всех этих конфликтов в действительности намного больше»¹⁹. Но представляется, что говорить надо не о конфликте между цивилизациями, а о *становлении* особых социально-культурных систем, происходящем в конфликтной форме.

Очень серьезным фактором, способствующим возникновению терроризма на религиозной исламской почве, можно считать современные мировые политические и социально-экономические процессы. Недовольство однополярным миром усиливается тем, что мировые ресурсы служат в первую очередь интересам «золотого миллиарда». Это начинают понимать современные политики: «Мир пробуждается к политическому осознанию неравенства в обстоятельствах человеческого бытия», что вызвано повсеместным распространением грамотности и средств массовой информации, а следовательно, широким освоением основ политической культуры²⁰.

«В результате преобразований последней трети XX в. значительная часть человечества, не входящая в мировое хозяйство, превратилась в лишенных средств существования обитателей городских трущоб, часто втянутых в орбиту мафиозных структур и организованной преступности. Наряду с этим повсеместно растут лагеря беженцев, образовавшиеся в результате экологических катастроф, гражданских войн, этнических и ре-

¹⁸ Наиболее жесткий вариант этой темы представлен не в его книге, а в статье: Хантингтон С. Столкновение цивилизаций? // Политические исследования. 1994. № 1.

¹⁹ См.: Хантингтон С. Столкновение цивилизаций... С. 409.

²⁰ Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. — М.: Международные отношения, 2006. С. 64.

лигиозных распрей. Все это создает обширную социальную базу для бан- дитизма и терроризма. Взрывную силу неразрешенных социально-эко- номических проблем периферии еще раз продемонстрировали события 11 сентября 2001 г. в США»²¹. Нерешенность противоречий с арабо-ис- ламским миром особенно заметна на фоне двух важных факторов: «нефти» и «демографии». Эта территория является основным поставщиком на мировые рынки энергоносителей — товара дефицитного, запасы которо- го стремительно уменьшаются. Ныне население мира ислама составляет приблизительно 22% от населения планеты²².

Впрочем, не следует думать, что именно бедность подталкивает к уча- стию в террористических актах. Так, все 19 террористов-смертников, со- вершивших нападение на США, были выходцами из зажиточных семей и имели неплохое образование. Следу- ет предположить, что именно интелли- гентская рефлексия, помноженная на глубокую веру, зачастую ведет людей в объятия религиозного терроризма.

Причины религиозного террориз- ма, о которых говорилось ранее, име- ют объективный характер и не могут быть изменены за короткий промежу- ток времени. Они создают важные психологические предпосылки поли-

тического насилия, названные Т. Р. - Гарром относительной депривацией. **«Относительная депривация** определя- ется как воспринимаемое индивидами расхождение между ценностными эк- спектациями и ценностными возмож- ностями. **Ценностные экспектации** — это те блага и условия жизни, на кото- рые люди, по их убеждению, имеют полное право претендовать. **Ценност- ные возможности** — это те блага и условия жизни, которых, как им кажется, они в состоянии реально достичь или удержать, используя доступные им социальные средства»²³ (выделено Т. Гарром). Иными словами, некоторым людям кажется возможным достичь своих «законных» целей посредством террора.

Но может быть и в самом исламе есть еще некие стимулы, ведущие лю- дей к террору? Вот несколько пози- ций по этому вопросу. Группа автори- тетных турецких ученых в 2004 г. опуб- ликовала книгу «Ислам о терроре и акциях террористов-смертников»²⁴. Основной вывод авторов заключается в том, что убийство и самоубийство в исламе запрещены, а следовательно, те группы, которые это практикуют, отошли от ислама. По мнению друго- го, не менее авторитетного автора, Мухаммада Хасана, терроризм на ис- ламской основе присущ такому на- правлению салафизма, как такфи-

²¹ Коллонтай В. М. Постколониальный мировой экономический порядок // Неклесса А. И. (ред.) Глобальное сообщество: Картография постсовременного мира. — М.: Восточная литера- тура, 2002. С. 359.

²² Малащенко А. В. Исламская альтернатива и исламский проект. — М.: Весь мир, 2006. С. 19–46.

²³ Гарр Т. Р. Почему люди бунтуют. — СПб.: Питер, 2005. С. 51.

²⁴ См.: Ислам о терроре и акциях террористов-смертников / Сост. Э. Чапан. — М.: Изд-во Новый Свет, 2005.

ризм²⁵. Еще одно крайнее мнение, распространенное в неисламской среде, трактует ислам как весьма агрессивную религию. Это мнение вполне может опираться на приведенную выше выдержку из «фетвы» Усамы бен Ладена. Я полагаю, что эти мнения неточны и что в исламе, как и в любой другой авраамической религии, могут содержаться положения, при определенных условиях способствующие религиозному терроризму (но не являющиеся его причиной!).

Одна из них — специфика отношения верующего со Всевышним. Ислам не знает посредника между Аллахом и человеком, и верующий в пределах религиозной нормативистики может сам выбирать свой путь. Ведь Пророк сказал, что после его смерти ислам разобьется на 81 секту, и лишь одна из них будет праведной. Но так как большинство верующих недостаточно разбираются в тонкостях вероисповедания, высока роль людей знающих, обычно улемов.

Вот как это нередко происходит в действительности. Некоторые молодые люди, члены террористических групп в Саудовской Аравии, признавались, «что у них были собственные, не признаваемые истеблишментом, «шейхи-наставники». Их учили законо-

учители-«обновленцы». ...Один из этих учителей, отвечая на вопрос своего собеседника, что ему делать, если его отец против участия сына в джихаде, высказал ему свое решение: «Если ты не сможешь его убить, когда он будет тебя задерживать, то выстрели ему в ногу»²⁶. Это интересно еще и с той точки зрения, что в ряде хадисов Пророк характеризовал заботу о родителях именно как джихад.

Есть еще один весьма интересный момент, связанный с таким важным столпом ислама, как благотворительность*. Нет необходимости вдаваться в детали этого вопроса, но известно, что часть этих средств идет на финансирование террористической деятельности. Позволю себе еще одну обширную цитату из работы известного специалиста. «Реальностью Саудовской Аравии стало сегодня резкое уменьшение числа жертвователей благотворительных обществ. По словам руководителя одного из них, «сообщения о той роли, которую общества играют в финансировании террора, привели к тому», что в 2004 г. общий объем пожертвований по сравнению с предшествовавшим временем сократился на 50%. «Речь шла не только о тех ассоциациях, которые специализируются на предоставлении финансовой помощи

²⁵ Хасан М. Указ. соч.; подробнее об исламском радикализме см.: Наумкин В. В. Исламский радикализм в зеркале новых концепций и подходов. — М.: КомКнига, 2005.

²⁶ Косач Г. Г. Терроризм в Судовской Аравии: к вопросу о предпосылках феномена // Ислам в современном мире: внутригосударственный и международно-политический аспекты. Ежеквартальный альманах. Выпуск 1. — Нижний Новгород: Духовное управление мусульман Нижегородской области, 2005. С. 32.

* Речь идет об обязанности каждого мусульманина жертвовать часть своего состояния в пользу бедных. Слово «благотворительность» не отражает всей палитры подобного рода отношений и употребляется здесь лишь для краткости [напр.: Керимов, 1999. С. 167–227].

²⁷ Косач Г. Г. Указ. соч. С. 27.

зарубежным единоверцам, но и о тех, которые действуют внутри страны»²⁷.

Среди исламских концепций, которые могут быть использованы для обоснования террористической деятельности, следует еще раз упомянуть идею джихада, концепцию аш-Шахада (в одном из значений — мученическая смерть за веру), право и даже обязанность мусульманина на восстание против антимусульманской власти, идею халифата как политического идеала мусульман²⁸. Нет необходимости говорить о том, что все они используются для обоснования террористической деятельности. Но известно, что все эти концепции имеют разнообразные трактовки, в том числе и далекие от обоснования насилия.

Следует рассмотреть еще один вопрос. По моим наблюдениям, участников нынешней террористической деятельности на исламской почве можно разделить на четыре группы. Первая из них включает теоретиков, идеологов, организаторов и финансистов «джихада». СМИ и «Всемирная Паутина» представляют им хорошие возможности для мобилизации сторонников и управления ими (зачастую лишь косвенного). Во вторую группу можно включить «специалистов» — организаторов террористических актов, командиров групп боевиков, инженеров-подрывников и т. д. (для нас хороший пример представителя этой группы — недавно ликвидированный Шамиль Басаев)²⁹. Третья и теперь уже достаточно распространенная группа — это «расходный материал», «шахиды»-смертники. Наконец, четвертая и самая многочисленная

группа — это сторонники исламского терроризма, пока лично в нем не участвующие. (Вспоминаю, как 11 сентября 2001 г. телевидение показывало ликующие толпы палестинских граждан.) По существу, террористические организации, и в первую очередь исламистские, наиболее эффективно используют «сетевую организацию», созданную в так называемом «третьем секторе» стран Запада (по преимуществу в социальных движениях).

Для борьбы с исламским экстремизмом силами спецслужб целевыми являются первые три группы. Четвертая, самая многочисленная, «резервная» группа требует совершенно иного подхода. Речь идет о том, что в этом случае вере надо противопоставить веру, авторитету — авторитет.

Применительно к российской ситуации следует добавить следующее. Социально-экономическое развитие мусульманских регионов страны, несомненно, дело не одного года. Но их жителям должна быть ясна перспектива. Нельзя под видом борьбы с терроризмом преследовать верующих (как это было, например, в Кабардино-Балкарии, что обернулось очередной террористической атакой). Необходимо совершенствовать отечественную систему высококачественного мусульманского образования, формирующего истинных авторитетов для российской уммы. В конце концов я согласен с теми, кто характеризует ислам именно как религию мира. Вот слова Пророка: «Война есть предательство»; «Да не станет никто карать (другого) огнем, кроме Аллаха»³⁰.

²⁸ Подробнее см.: Ислам: Энциклопедический словарь...; Тораваль И. Указ. соч.; Сурдель Д. Ислам. — М.: АСТ. Астрель, 2004.

²⁹ См.: Громов А., Мамаев Ш. Конец Басаева // Эксперт. 2006. № 27.

³⁰ Изречения Мухаммада. Сборник достоверных хадисов. — Минск: Звезды гор, 2004. С. 993, 1004.

Региональные аспекты привлечения иностранных инвестиций

Приклонская Л. М.

За последние годы половина всех субъектов Федерации начала активно участвовать в инвестиционной деятельности, причем как в части получения их, так и в направлении инвестиций в другие страны. Имеющиеся данные регионов показывают, что иностранные инвестиции поступали в 47 субъектов Федерации¹.

Если говорить о территориальном распределении прямых иностранных инвестиций в стране, то оно остается крайне неравномерным. Примерно половина их общего объема концентрируется в городах-мегаполисах и прилегающих к ним областях, большая часть — в Москве (42,7%). Что касается восточных (зауральских) регионов, располагающих наиболее значительными природными ресурсами и одновременно остро нуждающихся в инвестициях, то, несмотря на определенные сдвиги, они до сих пор получают менее 1/5 поступающего в страну иностранного капитала, что является серьезной диспропорцией².

Необходимо отметить, что вопрос регионального неравенства является актуальным для всех

Людмила Михайловна Приклонская — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов филиала СЗАГС в г. Твери.

¹ Матвеев В. Маневры на законодательном поле // Эксперт. 2004. № 45. С. 156.

² Поздняков К. Иностранные инвестиции в экономике России: региональный аспект // Внешнеэкономический бюллетень. 2004. № 4. С. 44–46.

стран с федеративным устройством либо обширной территорией. Помимо Москвы относительно высокие объемы инвестиций наблюдаются в Санкт-Петербурге, Новгородской и Белгородской областях. В то же время многие регионы на протяжении последних лет имеют крайне низкие инвестиционные показатели. Например, к таким регионам относятся Брянская, Смоленская, Тамбовская области (в 2003 г. 2,8; 1,9 и 2,0 тыс. руб. на душу населения соответственно). Крайне низок уровень инвестиций в основной капитал в республиках Ингушетия и Адыгея — соответственно 1,47 тыс. руб. и 1,27 тыс. руб. в 2003 г. Они имеют значения рассматриваемого показателя — объема инвестиций в основной капитал на душу населения — от тысячи рублей до двух с небольшим тысяч, что существенно меньше значения данного показателя в среднем по РФ (в 2003 г. он составил 7,8 тыс. руб.).

Инвестиционная активность регионов совпадает с распределением промышленного производства. Так, например, чуть более половины всего объема промышленной продукции произведено тремя федеральными округами — Приволжским, Центральным и Уральским в 2003 г. Эти же регионы привлекают 68,3% иностранных инвестиций. В то же время половина всего объема производства продукции промышленности приходится на одиннадцать субъектов Российской Федерации: Тюменская, Свердловская, Челябинская, Московская, Самарская и Пермская области, Красноярский край, республики Татарстан и Баш-

кортостан, Москва и Санкт-Петербург. Полученные результаты не должны являться неожиданными: мировые тенденции таковы, что большая часть ресурсов (основные фонды, трудовые ресурсы) занята именно в производственном секторе. Кроме того, промышленность является отраслью, обладающей сравнительно большой капиталоемкостью. Отсюда следует, что для сбалансированного развития экономики страны или отдельного региона, наибольшая доля привлекаемого иностранного капитала должна направляться именно в эту отрасль экономики³.

При выборе территории для инвестирования иностранные компании стараются выбрать регион с наиболее благоприятным инвестиционным климатом. Ежегодную оценку этого показателя проводят специалисты рейтингового агентства «Эксперт РА». По данным 2003–2004 гг. лидерами рейтинга стали Новгородская, Ярославская, Белгородская, Орловская области и Санкт-Петербург.

Продуманная социально-экономическая политика и эффективная работа с инвесторами, приходящими в регион, позволили этим регионам создать на своей территории устойчиво благоприятный инвестиционный климат. На их лидерство не смогли оказать даже такие факторы, как изменение межбюджетных отношений, приостановление режима свободных экономических зон, усложнение внутривнутриполитической ситуации и — в большинстве случаев — ограниченность инвестици-

³ Марченко Г. Основные результаты рейтинга // Эксперт. 2004. № 45. С. 101–103.

онного потенциала. Многолетние усилия региональных властей привели к созданию в этих субъектах Федерации самоподдерживающегося механизма воспроизводства низких инвестиционных рисков.

Так, вторая — 2003 г. — волна инвестирования в Новгородскую область не в последнюю очередь связана с давно налаженной системой взаимодействия власти с инвесторами и предпринимателями. Все проекты законодательных актов, касающихся условий ведения бизнеса, согласуются с сообществом предпринимателей и не принимаются без их одобрения.

В Ярославской области еще в 2001 г. был принят закон о стимулировании экономического развития, согласно которому разработан порядок предоставления субвенций на оказание финансовой поддержки инвесторам в целях развития производства. В результате стимулирования инвестиционной деятельности в 2002–2003 гг. и за первую половину 2004 г. налоговая база только в трех муниципальных округах области выросла на две трети, а общие доходы консолидированного бюджета области за это время увеличились более чем на 3 млрд рублей.

Впервые покинула десятку лидеров по инвестиционному риску Москва. Несмотря на минимальные экономический, финансовый и социальный риски, ряд обстоятельств — сохранение сложных законодательных условий инвестирования, ухудшение экологической и криминальной ситуации в горо-

де — не позволил столице удержаться в группе лидеров. Несмотря на сохранение прежней притягательности, инвестиционная деятельность в столице становится все более сложной. Тем не менее благодаря своему высокому и растущему — инвестиционному потенциалу, а также разнообразным возможностям и близости к федеральной власти Москва продолжает оставаться самой заманчивой для инвесторов⁴.

Как видно, одним из основных условий формирования благоприятного инвестиционного климата является тщательно проработанная законодательная база, регулирующая иностранные инвестиции. Четкому ранжированию регионов по степени благоприятности инвестиционного законодательства препятствует его разнообразие, поэтому выделение групп регионов по типам законодательства осуществляется на основе кластерного анализа. Так, в настоящее время в качестве возможного варианта предлагается следующая классификация типов инвестиционного законодательства регионов:

- особый федеральный режим;
- наиболее льготное региональное законодательство;
- благоприятное региональное законодательство;
- отдельные элементы режима СЭЗ при несущественных льготах;
- отсутствие специального инвестиционного законодательства;
- ограничения для инвесторов преобладают над льготами.

⁴ Румянцева Е. Е. Активизация инвестиционной деятельности на уровне региона: вопросы совершенствования регионального законодательства // Региональная экономика: теория и практика. 2005. № 1. С. 25.

Первым шагом на пути формирования регионального инвестиционного законодательства, как правило, является принятие регионального закона об инвестиционной деятельности. По состоянию на конец 2004 г. такие законы не были приняты (либо не представлены в доступных источниках информации, что для инвестора равносильно) только в Москве, Ямало-Ненецком, Таймырском, Бурятском, Чукотском АО, Карачаево-Черкесской Республике, Камчатской и Еврейской автономной областях. Ввиду инвестиционных преимуществ первых двух регионов они могут пока пренебречь особыми законодательными мерами по привлечению инвестора. Вот стабильно крайне низкие рейтинги остальных названных регионов во многом объясняются отсутствием каких-либо шагов региональных властей по созданию благоприятного инвестиционного климата. С точки зрения инвестиционного законодательства все регионы могут быть разделены на «активные» и «пассивные».

В группу «активных» регионов входят те российские регионы, в которых не только принято и действует инвестиционное законодательство, но и постоянно совершенствуется и обновляется в соответствии с меняющимися условиями. Только в период с 1 сентября 2002 г. по 1 сентября 2004 г. законы об инвестиционной деятельности были обновлены или дополнены в 30 регионах.

Жесткая фискальная политика центра вынуждает региональные влас-

ти искать новые формы поддержки инвесторов. Последними новациями в этой сфере являются полное или частичное погашение из средств регионального бюджета процентной ставки по кредитам, привлеченным для реализации инвестиционных проектов на территории региона, а также снижение ставок арендной платы за землю. Такая практика погашения процентной ставки применяется в Новгородской, Ярославской, Белгородской, Калининградской, Астраханской, Кемеровской областях, Республике Коми, Республике Алтай, в Красноярском крае. В большинстве регионов, принимающих эти меры поддержки, уже создан благоприятный инвестиционный климат⁵.

К региональному инвестиционному законодательству следует отнести разработку и реализацию региональных инвестиционных программ, основанных на стратегии социально-экономического развития региона. Основные положения такого документа должны реализовываться вне зависимости от личности главы администрации, находящегося у власти в данный момент. Это существенно снижает инвестиционный риск.

Однако пока ни у одного субъекта Федерации никаких стратегических документов не принято. Вероятно, это следствие слабости стратегической составляющей федерального законодательства: в регионах отсутствуют какие-либо образцы стратегического планирования, соответствующие современному этапу социально-экономического развития страны.

⁵ Махотаева М. Обобщение опыта планирования социально-экономического развития в субъектах РФ // Вопросы экономики. 2002. № 5. С. 127.

Какие-либо долгосрочные (на пять лет и более) комплексные планы или программы социально-экономического развития имеют лишь Татарстан, Башкортостан, Карелия, Мурманская, Ленинградская, Новгородская, Владимирская, Ярославская, Нижегородская, Пензенская, Самарская области. Существует сравнительная оценка концепций социально-экономического развития субъектов РФ. Высшие баллы получили «Концепция социально-экономического развития Республики Карелия на 1999–2002–2010 гг.» (43 балла) и «Стратегический план Санкт-Петербурга» (38 баллов), а наименьшую оценку — «Приоритеты государственной социально-экономической политики Ярославской области» (12 баллов). Основными недостатками документов являются неглубокий и не комплексный анализ социально-экономической ситуации в регионе и имеющихся ресурсов, слабая проработка блока целеполагания, а также слабая поддержка программных мер действенными механизмами их защиты⁶.

Нельзя принимать инвестиционную политику (меморандум) без должной увязки ее со стратегией развития региона. Как было отмечено выше, имеющиеся стратегии имеют ряд недоработок, которые необходимо в первую очередь (перед рассмотрением инвестиционных мероприятий) устранить.

Отличительными чертами как федерального, так и регионального и муниципального законодательства в целом является их внутренняя противоречивость, декларативность, громоз-

дкость и нестабильность. В стране в целом и на уровне регионов ежегодно принимается множество различных нормативных правовых актов, которые могут содержать различные толкования даже одних и тех же терминов. Нормы регионального законодательства могут вступать в противоречие с нормами федерального законодательства, кроме того, эти нормы могут не иметь под собой никаких механизмов реализации.

Вопрос об оптимальном распределении полномочий в области регулирования иностранных инвестиций между федеральными и региональными органами управления, отвечающим как интересам страны в целом, так и отдельных территорий, сохраняет актуальность. Важно избегать крайностей, перекося как в одну, так и в другую сторону. Очевидно, что регионы и территории должны располагать достаточными полномочиями в данной сфере.

С одной стороны, мировой опыт показывает, что чем больше полномочий передано местным администрациям, тем легче привлекать иностранный капитал. В то же время предпринятая в ходе реформ попытка передать регионам «столько суверенитета, сколько они смогут проглотить» привела к негативным последствиям и в сфере привлечения иностранных инвестиций. Некоторые регионы, став на путь привлечения иностранных инвестиций в форме выпуска еврооблигационных займов, испытывают серьезные трудности с их погашением, и попали в тяжелое финансовое положение.

⁶ Маренков Н. Л. Инвестиции. — Ростов-на-Дону, 2003. С. 158.

Очевидно, что со стороны федерального центра необходимо усиление финансового контроля в этой сфере, а со стороны регионов — проявление большей осмотрительности.

Базовый элемент регионального инвестиционного законодательства, система стимулирования инвестиций, представлен налоговыми льготами в качестве наиболее распространенной формы. На уровне субъекта Федерации, его административных районов и муниципалитетов в целях повышения инвестиционной активности чаще всего используются следующие налоговые льготы:

- отсрочка выплаты налогов на прибыль, полученную в рамках финансирования инвестиционных проектов на период нормативных сроков их внедрения и освоения;
- освобождение от платежей из прибыли на срок нормативной окупаемости проекта;
- льготы по налогам на прибыль в первые годы (до трех лет) функционирования предприятия;
- льготы по налогам в местные бюджеты;
- распространение действия инвестиционного налогового кредита на проекты по внедрению прогрессивных технологий⁷.

Говоря об инвестициях в российские регионы, необходимо затронуть вопросы динамики инвестиционных рисков. С 2000 г. инвестиционная привлекательность России в мире растет, но растут и риски инвестирования в большинство регионов стра-

ны. Кардинальное снижение рисков на региональном уровне можно прогнозировать лишь в 2009–2010 гг., когда будет завершена административная реформа и полностью, вплоть до муниципального уровня, заработает властная вертикаль управления.

Любые перемены, тем более реформы, затрагивающие основы государственного устройства, увеличивают количество и силу воздействия факторов неопределенности, а следовательно, и инвестиционный риск.

Результаты рейтинга агентства «Эксперт РА» убедительно это подтверждают: среднерегиональный индекс инвестиционного риска за 2003 г. существенно вырос, а число регионов со снижением интегрального индекса риска сократилось более чем вдвое. В значительной степени это стало следствием мероприятий первого подготовительного этапа административной реформы: негативной для регионов эволюции межбюджетных отношений, изменений в законодательстве, связанных с подготовкой к административной и социальной реформам, изменившихся принципов формирования выборных органов.

С 2000 г. наблюдается парадоксальная ситуация «разделения рисков», когда инвестиционные риски с федерального уровня переходят на региональный. Несмотря на то что инвестиционная привлекательность России в мире растет, среднерегиональные значения большинства видов инвестиционных рисков, особенно политического и социального, в 2003 г. только увеличились. Снижился лишь средний

⁷ Анискин Ю. П. Управление инвестиционной активностью. — М., 2002. С. 92–94.

индекс экономического риска, который в прошлом году в большей степени зависел от конъюнктуры рынка, чем от воздействия реформ.

Реформа привела к стабилизации политической ситуации на федеральном уровне и кризису доверия к региональной и муниципальной власти. Единодушное голосование на президентских и парламентских выборах, снизившее «федеральную составляющую» политического риска, было перекрыто усилением внутриполитической напряженности в регионах, особенно в республиках Южного федерального округа. Участились отставки региональных правительств и число проверяемых глав региональной исполнительной власти. Обострению политической ситуации на региональном уровне способствовал и новый порядок выборов в местные органы представительной власти по партийным спискам⁸.

На увеличение социального риска повлияло возрастание значимости таких факторов, как усиление забастовочного движения и рост аварий на коммунальных сетях в зимнее время.

Средний уровень законодательного риска инвестирования в регионах существенно не изменился. Это достигнуто в результате маневров региональных властей на быстро меняющемся федеральном законодательном поле.

В регулировании инвестиционной деятельности региональные власти используют собственные подходы, формируя экономическую политику, учитывающую местные особенности.

В сфере регионального инвестиционного законодательства в большинстве субъектов Федерации сейчас выстроена система правовых актов, не одинаковых по своей юридической силе, масштабам действий и тематике.

Основным является постоянно обновляемый региональный закон об инвестиционной деятельности. В последние редакции этих законов региональные законодатели вносят ряд новых норм — в частности, о приоритетных инвестиционных проектах и условиях для их реализации, а также о региональных целевых программах.

Региональная администрация определяет различные формы господдержки инвесторов, реализующих свои проекты на территории региона, согласно положению о конкурсе инвестиционных проектов. Проекты, которые прошли инвестиционный конкурс, в обязательном порядке включаются в состав региональной инвестиционной программы. Такие положения успешно действуют, например, в Хабаровском и Краснодарском краях.

Принципиальным является наличие в региональном законодательстве льгот и ограничений для инвесторов. Льготы распространяются, как правило, на следующие виды налогов: региональная часть налога на прибыль, налог на имущество юридических лиц, земельный и транспортный налоги. Обязательное условие льготного налогообложения — ведение отдельного бухгалтерского учета операций, осуществляемых при реа-

⁸ Матвеев В. Указ. соч. С. 96.

лизации приоритетных инвестиционных проектов.

Крайне важно для инвестора наличие в регионе закона о государственном земельном кадастре. Такой закон, во-первых, определяет правовую основу организации и ведения государственного земельного кадастра региона, а во-вторых, является информационной базой для других видов отраслевых кадастров.

В целях совершенствования количественного и качественного учета природных ресурсов, повышения уровня комплексного использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов важно принятие регионального закона или другого нормативного акта об организации ведения государственного кадастра природных ресурсов.

В условиях отсутствия федерального закона о свободных экономических зонах с середины 1990-х гг. в ряде регионов действовали региональные нормативные акты о зонах особого статуса. В результате многие из этих зон перестали функционировать из-за того, что в региональных нормативных актах содержались положения, нарушающие федеральное законодательство.

Одним из нововведений инвестиционного законодательства являются региональные нормативные положения о страховании инвестиций. Согласно этой норме, инвестиции могут, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, должны быть застрахованы. При этом имущественные интересы инвесторов, залоговое обеспечение инвестицион-

ной деятельности подлежат страхованию в страховых компаниях.

Следуя политике федерального центра, в ряде регионов участие иностранных инвесторов в приватизации небольших предприятий промышленности, строительства и автотранспорта, равно как и предприятий торговли, общепита и бытового обслуживания, допускается только по решению местных органов власти или органов, ими уполномоченных⁹.

Завершая обзор иностранных инвестиций в российские регионы, необходимо отдельно рассмотреть ситуацию с выпуском субъектами Федерации ценных бумаг. Принятый 29 июля 1998 г. закон «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» устанавливает ряд ограничений на объемы эмиссии ценных бумаг регионов. Так, эмиссия разрешается только в случае утверждения на текущий финансовый год предельного размера государственного долга региона и предельного объема заемных средств, направляемых в течение текущего финансового года на финансирование дефицита бюджета. Последняя величина не должна превышать 30% объема собственных доходов бюджета субъекта Федерации (15% для местных бюджетов) на текущий финансовый год без учета финансовой помощи из федерального бюджета и привлеченных в текущем году заемных средств, а также расходов на обслуживание (кроме расходов на погашение) долга в текущем году.

⁹ Анискин Ю. П. Управление инвестиционной активностью. — М., 2002. С. 134–139.

Иностранные инвесторы играли заметную роль в становлении и развитии отечественного рынка субфедерального долга, хотя объемы инвестиций были относительно невелики. Внимание нерезидентов было сосредоточено на инструментах, номинированных в иностранной валюте, а также на тех бумагах, условия выпуска и обращения которых несли в себе минимальные операционные риски.

Среди российских регионов явно выделилась группа эмитентов, которые, по-видимому, и будут определять конъюнктуру рынка субфедеральных ценных бумаг в ближайшие годы. В эту группу, в частности, входят те эмитенты, которые смогли решить проблему погашения или реструктуризации своих обязательств, не ущемляя права инвесторов. Регионы, имеющие сложившийся рынок обязательств, в

первую очередь Санкт-Петербург и Москва, имеют возможность привлечь новых инвесторов.

Необходимо отметить, что иностранные инвесторы начали проявлять интерес и к рублевым инструментам субфедеральных эмитентов. Для последующего этапа развития рынка субфедеральных обязательств будут характерны изменения его качественных показателей: ожидается рост его ликвидности, завершится формирование полноценной нормативно-правовой базы на федеральном и субфедеральном уровне. Преимущественное положение на рынке займут те эмитенты, которые сумеют продемонстрировать финансовую устойчивость, стабильность основных экономических показателей и информационную открытость.

Проблемы резервирования в электроэнергетике России

*Лагунов В. Б.,
Лебедев О. В.*

После небезызвестных событий, связанных с энергетической аварией в Москве, с новой силой возобновились разговоры о реформе электроэнергетики. И хотя в основном обсуждение данной проблемы все вновь и вновь сводится к обсуждению неудачных действий менеджмента РАО ЕЭС, в большей степени ситуацию осложняет тот факт, что степень реализации реформы в разных АО «Энерго» разная. Одни из них уже реорганизовались. Другие еще только приступают к реорганизации, и поскольку «нарезка» ТГК (территориальных генерирующих компаний) произведена, мягко говоря, нерационально, не обошлось без конфликтов.

Один из конфликтов разыгрался в Кузбасе¹. Здесь, как в зеркале, отразилась проблема определения границ рынков в такой специфической отрасли, как электроэнергетика. Методика этого определения и стала причиной конфликта. К сожалению, эту методику невозможно обсудить в силу ее закрытости. Ясно только одно, что региональные рынки построены на магистральных сетях. Действительно, как единое целое генерирующие мощности могут работать только при наличии соединительных сетей с достаточной пропускной способностью.

Одна из первых региональных энергокомпаний (АО «Энерго»), которая прошла процесс

Владимир Борисович Лагунов — кандидат технических наук, доцент кафедры финансов и государственного регулирования экономики Северо-Западной академии государственной службы.

Олег Валерьевич Лебедев — соискатель Северо-Западной академии государственной службы.

¹ См.: Пыхтин С. Экспорт рыночных терминов // РГ. 2005. 13 мая.

реформирования, практически полностью, — это Мосэнерго. В результате реформы на месте одной компании появилось четырнадцать². Среди них одна управляющая компания («Мосэнерго»), четыре генерирующих, три сетевых (по одной сбытовой, магистральной и управляющей), а также три ремонтно-эксплуатационных компании. Действительно, разделение балансов прежнего монополиста «Мосэнерго» представляло известные трудности, и их преодоление вызвало определенный энтузиазм у менеджмента РАО. А дальше последовали события 25 мая 2005 г. и всплыли те проблемы, которые специалистам были известны давно, но решение их непрерывно откладывалось. Плюс к старым проблемам возникли новые. В новой системе управления усложнился обмен информацией, и кто-то элементарно не учел, что в условиях экстремальной для региона жары нужно подумать о резервировании на случай системного сбоя. Классика сбоев в электрических сетях хорошо известна. Переброска нагрузки ведет к перегрузке и автоматическому отключению все новых участков сетей. Оперативно снизить потребление не удастся. Для этого порой просто нет технических возможностей.

В московском регионе положение осложняется еще тем, что при наличии избыточных мощностей у РАО в целом, в этом регионе ощущается дефицит электроэнергии в пределах 4 млн кВт мощности. Москва намерена сама построить эти недостающие мощности. Нужда в строительстве возникает еще и потому, что невозможно в силу нехват-

ки ЛЭП передать в Москву так ей необходимые киловатты из других регионов. Фактически в электроэнергетике ощущается очевидный дефицит горизонтальных связей, особенно в диапазоне сетей 4–10 кВт. При такой организации сетевого хозяйства управление будет еще долго сталкиваться с трудностями, так как во всем мире сети хронически не успевают за потреблением, а поведение потребителей в условиях дифференциации экономического развития регионов изучено только фрагментарно и совершенно недостаточно. Особенности взаимодействия властных и корпоративных структур все больше обсуждаются, критикуются, но мало изучаются.

Надежность обеспечения энергетическими ресурсами быстро развивающегося реального сектора экономики Северо-Западного региона требует решения инвестиционных проблем. Идет поиск рекомендаций, пригодных для практического применения как на уровне отдельного энергопредприятия, так и для энергетики в целом. Есть стремление выбрать и развивать линию на снижение уровня газовой зависимости электроэнергетики, как наиболее оправданную по итогам развития за последние пять лет. Правильным направлением является и стремление к устойчивому наращиванию собственных генерирующих мощностей в субрегионах, позволяющему территориям избежать чрезмерной зависимости от энергетических гигантов и энергетической политики, содержащей элемент политического риска. Изучение региональных планов и программ развития

² Попова Е. Ювелирная концепция // РГ. 2004. 30 июня.

электроэнергетики, стремление к увеличению их координирования позволяет заранее определять направления наиболее перспективных вложений и просчитывать их результативность.

В условиях дефицитности многих региональных бюджетов становится очевидным, что энергетикам следует проявлять большую активность во взаимоотношениях с региональными администрациями и в получении достаточной информации об их перспективных планах.

Электроэнергетика и реальный сектор экономики, создающий новую стоимость, неразрывно взаимосвязаны и в принципе не способны динамично развиваться обособленно. Развитие реального сектора, наблюдаемое в последние годы, неизбежно влечет за собой дальнейшее развитие энергетической системы в целом, и региональных энергосистем в частности. Это дает дополнительные импульсы экономическому и социальному развитию в силу уже определившегося авангардного положения энергосистемы в структуре экономики России.

Обеспечение устойчивого развития страны, решение задачи удвоения ВВП, совершенствование энергетической инфраструктуры требуют наращивания привлекательности вложений в энергетику и реальный сектор экономики и его ресурсный потенциал, в том числе в регионах.

Задачи применения рыночных механизмов финансирования и активизация инвестиционного процесса в энергетике должны сыграть ключевую роль в обеспечении продекларированных

темпов роста экономики, без которых невозможна реализация государственной социально-экономической стратегии на ближайшее десятилетие.

Электроэнергетика России — базовая отрасль экономики страны, обеспечивающая энергией народное хозяйство и население, осуществляющая экспорт электроэнергии в страны ближнего и дальнего зарубежья. Ее развитие происходило практически полностью на базе отечественного оборудования, подавляющая часть которого не уступала в свое время по технико-экономическим показателям лучшим зарубежным образцам.

Сегодня на карте России нет «электрических белых пятен», электричество доставляется во все районы страны от мощных электростанций, объединившихся в сети, и лишь 1,5% пользователей, например, в далеких таежных поселках или вне сети, получают электричество от небольших местных электрогенераторов. Примерно 40% всей вырабатываемой в стране электроэнергии потребляет промышленность, 7% — транспорт и связь, 12% идет на нужды населения. В структуре промышленной продукции на долю электроэнергетики приходится примерно 9%, или более 300 млрд рублей³.

Объединение на параллельную работу по межсистемным связям переменного тока 220–750 кВт и создание крупнейшей в мире Единой энергосистемы СССР, частью вошедшей в ЕЭС России (табл. 1.), долго поддерживали надежность обеспечения потребителей электроэнергией.

³ Кучеров Ю. Энергетика. Проблемы и планы гиганта // Наука и жизнь. 2002. № 10. С. 54–60.

Таблица 1. Характеристика объединенных энергосистем⁴

Регион (ОЭС)	Установленная мощность, млн кВт			
	ТЭС	ГЭС	АЭС	Всего
Центр	41,3	4,4	10,8	56,5
Северо-Запад	6,6	2,7	5,76	15,0
Средняя Волга	13,5	6,4	4,0	23,9
Урал	38,0	1,8	0,6	40,4
Северный Кавказ	8,3	2,0	—	10,3
Сибирь	22,3	22,3	0,6	45,2
Всего	130,0	39,6	21,7	191,3

Примечание: по ОЭС Востока данные отсутствуют.

Сегодня почти 80% всех электростанций — это РАО «ЕЭС России». Но есть станции, которые принадлежат ВАЗу или Магнитогорскому металлургическому комбинату — это доля атомных электростанций, поставщиков энергии в ЕЭС, но входящих в концерн «Росэнергоатом». Примерно 70% всей мощности РАО — тепловые электростанции на газе, угле и нефтепродуктах. Остальные 20% мощности приходятся на гидроэлектростанции.

До реформирования в РАО «ЕЭС России» входили:

- 77 региональных АО-энерго (в капитале 53 АО-энерго РАО имеет 50% акций и более, в остальных — менее 50%);
- 56 крупных электростанций;

- 214,3 млн кВт суммарной установленной мощности электростанций;
- 890 млрд кВт/часов производимой в год электроэнергии, не считая тепла;
- 2,5 млн км линий электропередачи;
- 900 тыс. инженеров, техников, рабочих (сегодня численность снизилась до 650 тыс.);
- более 20 строительных компаний;
- свыше 60 НИИ и проектно-изыскательских институтов;
- Центральное диспетчерское управление, Главный вычислительный центр энергетики и главный узел связи⁵.

У подобного объединения есть несколько достоинств. Во-первых, это так называемый мощностной эффект: реальная суммарная мощность нескольких объединенных станций выше, чем сумма мощностей каждой из них при самостоятельной работе. На электростанции при обособленной работе нужны агрегаты резерва, чтобы избежать перерывов в поставке энергии потребителю и обеспечить плановые ремонты. Когда же объединяются несколько электростанций, можно оставить в резерве один-два агрегата на группу станций. Тем самым увеличивается суммарная мощность, растет коэффициент использо-

⁴ Дьяков А. Ф. Энергетика России на рубеже XXI века // Энергетик. 2002. № 1. С. 5–7.

⁵ Кучеров Ю. Указ. соч. С. 54–60.

вания оборудования и решается проблема резервирования.

Единая энергетическая система за счет своей целостности обеспечивает:

1. Достаточно надежное энергоснабжение потребителей, которое обеспечивается при относительно низких уровнях резервов электрических мощностей (3–5%), а не 15–20% в каждом регионе, как в других странах.
2. Оптимизацию расхода ресурсов на электроэнергетику, что обеспечивает экономию материальных (включая топливные), трудовых и финансовых ресурсов.
3. Высокий уровень живучести энергосистемы, ее устойчивости к каскадным отключениям возможны только в ЕЭС.
4. При переходе к рыночной организации экономики только в условиях ЕЭС оказалось возможным финансирование ремонтов и сооружения новых объектов энергетики.

Система российской электроэнергетики характеризуется довольно сильной региональной раздробленностью вследствие нехватки линий высоковольтных передач. Они связывают только 68 из 77 существующих региональных энергосистем внутри страны. Остальные девять энергосистем изолированы. Энергосистема Дальневосточного района вообще не соединена с остальной частью России и функционирует независимо. Энергосистема Европейской части России в основном использует тепловую энергию, получаемую главным образом из природного газа, в Си-

бири высока доля гидроэлектростанций. В 1998 г. структура ресурсов электроэнергетики была следующей: 43% приходилось на природный газ; 19% — на гидроэнергию; 19% — на уголь; 12,5% — на атомную энергию; 6% — на нефть⁶.

Российская промышленность потребляет очень большие объемы энергии. Высокая доля электропотребления в российском ВВП может соотноситься только с показателями скандинавских стран, Канады и Исландии. За исключением Финляндии, эти страны используют очень дешевую гидроэнергию, в то время как равнинная Россия зависит в большей степени от более дорогой тепловой. Возрастание энергоемкости промышленного производства в переходный период, возможно, произошло из-за повышения активности в сфере теневой экономики, то есть доля потребляемой электроэнергии могла использоваться в производстве продукции, незарегистрированной официальной статистикой. Эта так называемая ненаблюдаемая экономика в России имеет весьма солидный вес в общем объеме производства товаров и услуг и, конечно же, вполне могла повлиять на динамику энергопотребления.

Энергетическая система России работает синхронно (с единой частотой) с энергосистемами СНГ (Эстонии, Латвии, Литвы и Монголии, с энергосистемой Финляндии и через нее — с энергосистемами других Скандинавских стран. От сетей ЕЭС осуществля-

⁶ Кожевникова М. Вениамин Пинхасик: «МРСК Северо-Запада» — действенный рычаг подъема экономики региона // Энергетика и промышленность России (Энергетика). 2005. № 5. С. 8.

ется приграничная торговля электроэнергией с Норвегией и Китаем.

Технологическое управление Единой энергосистемой страны осуществляет ОДУ. Вся система иерархически организована, начиная от уровня управления отдельным генератором до уровня ОЭС. Управление в такой системе является сложной задачей, несмотря на развитие связи и телекоммуникаций. Основную угрозу надежности энергоснабжения представляют собой перегрузки в низковольтных сетях, развитие которых долгое время отставало⁷.

Это тем более вероятно потому, что прежний норматив мощности, например, 3 кВт на одну квартиру, при сегодняшних уровнях бытового потребления уже содержит в себе опасность локальных и крупномасштабных энергетических кризисов. Руководство РАО признает, что в развитии упомянутых московских событий были совершенны ошибки в стратегическом управлении, но при этом оно не гарантирует от повторения энергетических аварий в будущем⁸. Очевидно, что в сложившейся ситуации давать такие гарантии совершенно невозможно. Никакая техническая система не может работать с абсолютной надежностью, и вопрос сводится к тому, чтобы минимизировать последствия и масштабы неизбежных аварий в электроэнергетике.

Особенно опасны возможные аварии в зимнее время, когда остановка насосов, отключение важных инфра-

структурных потребителей может резко повысить ущерб от аварии. Хорошо известно, что в случаях невозможности гарантированной работы какой-либо системы рекомендуется организовывать ее резервирование. При этом в электроэнергетике нельзя уповать только на резервирование при установке резервных агрегатов в ТГК и при помощи постройки дополнительных сетей. Сами сети являются очень уязвимым элементом системы и, на первый взгляд, резервирование в рассматриваемых вариантах ведет в тупик. Из кажущегося тупика, тем не менее, есть выход. На целом ряде котельных и других тепловых источников могут быть «достоверны» небольшие электрические мощности⁹.

Если даже в городах существует проблема управления энергетическим хозяйством в критических ситуациях, то в сельской местности она еще острее в силу еще большей нехватки сетей и их перегрузки. Значит и там нужно решать проблему комплексно. Не забывая о развитии сетей, создавать резервные генерирующие мощности. При этом нужно учитывать и стоимость мероприятий по резервированию, которая при развитии конкуренции в электроэнергетике становится препятствием в развитии резервных линий и мощностей.

При наличии таких мощностей на любой территории при прекращении подачи энергии по магистральным сетям не остановятся котельные, не вый-

⁷ Кожевникова М. Указ. соч.

⁸ Тыренко С. Моей отставки не дождусь // РГ. 2005. 17 июня. С. 1.

⁹ Гродский Г. О. О надстройке местных котельных турбогенераторными агрегатами // Энергетика и промышленность России. 2005. № 5(57). С. 10.

дет из строя канализация, не будут обеспечена медицина и милиция, не застрахуют сотни людей в лифтах. При этом действия персонала, управляющего централизованным энергоснабжением, хотя и будут происходить в кризисном режиме, но они будут избавлены от чрезвычайных действий, которые чреваты ошибками, похожими на возникшие во время московской аварии. Время для принятия решений, при наличии пообъектного резервирования, увеличится в несколько раз, и после устранения каждой небольшой аварии надежность системы обязательно возрастет, так как определяются те параметры, при которых будет целесообразно прибегать к резервированию. Более точно определяются требования к резервированию. Ни для кого не секрет, что нередко снятие нагрузки в две-три сотни киловатт даже в громадной энергосистеме исключает развитие серьезной аварии по принципу «домино».

Следует не забывать, что наличие собственных электрических мощностей, например, в муниципальных предприятиях, — это еще и реальная экономия средств местных бюджетов, которая будет только возрастать при перспективе неизбежного роста тарифов на электроэнергию. Конечно, нельзя ожидать серьезной конкуренции с РАО резервных источников, кроме как на субрегиональном уровне. Но и это уже следует считать неплохим результатом, так как РАО предписывает сбытовым организациям стремиться к доминированию в территориях, а это таит в себе все тот же рост тарифов.

Экономическое обоснование работ по резервированию не вызывает труда, технические решения в этой области

уже неплохо отработаны, а целесообразность действий в этом направлении видна невооруженным глазом. Одной из альтернатив следует рассматривать создание резервной электроэнергетики в структуре МЧС. Очевидно, что ущерб от технического сбоя, развившегося в полномасштабную аварию, всегда больше при отсутствии доступного для быстрого запуска резерва. И затраты на его содержание уже и вовсе несопоставимы с затратами на устранение последствий от возникшей и развившейся чрезвычайной ситуации. По той же Москве ущерб от майской аварии в оценках разных экспертов колеблется от 40 млн до 2 млрд руб.

Для Северо-Западного региона России задача резервирования стоит не менее остро, чем для Москвы и Подмосковья, но решение ее несколько облегчается возможностью использования местной гидроэнергетики для целей резервирования. В Ленобласти, в частности, есть целые каскады малых ГЭС, которые могут быть без труда восстановлены на современной технической основе. Возможности такого восстановления существенно облегчены тем, что сохранилась самая дорогостоящая часть этих объектов — плотины. Более того, восстановление плотин настоятельно необходимо, так как при их разрушении возможны чрезвычайные ситуации с серьезным материальным ущербом. Нормальная эксплуатация малых гидроэнергетических сооружений стабилизирует водный режим рек и создает дополнительные возможности для переправ, отсутствие которых во многих случаях лимитирует экономическое развитие больших территорий.

Московский пример показывает, что при реформировании столь сложной отрасли, как электроэнергетика, неизбежно некоторое падение надежности. И даже если это будет лишь временным явлением, нужно готовиться и к этому. Как становится очевидно, у этой подготовки есть несколько аспектов.

Удаленность первичных источников топлива от электростанций, центра и северо-запада на первый план выдвигает задачу накопления топливного резерва, максимально приближенного к потребителям. Это техническая задача, за которую в большей степени ответственен «Газпром», и рассматривать эту проблему здесь не имеет смысла.

Проблема надежности в самой электроэнергетике связана с уже упомянутым износом сетей и генерирующих мощностей, который автоматически ухудшает возможности для резервирования.

В такой ситуации не совсем верным выглядит политика в отношении ремонтных мощностей АО «Энерго». Исключительно привлекательно выглядит идея продажи активов ПРП (производственно-ремонтных предприятий) гигантам энергетического машиностроения («Силовые машины», «Калужский турбостроительный завод» и др.). В период существования холдинга РАО «ЕЭС России» у руководства РАО всегда была возможность повлиять на ремонт мощностей или скорость устранения аварий и повреждений путем командирования персонала, переброски оборудования и мощностей ПРП. Автоматизация последних такие возможности неизбежно уменьшит и обострит проблему поиска ремонтного резерва.

Более правильным и выгодным для энергомашиностроения Северо-Запада (и не только для него) выглядит постепенная концентрация сервиса, ремонта и плановой модернизации оборудования станций на предприятиях, выпустивших в свое время всю эту технику. Это, безусловно, повысит надежность работы ТГК, снизит их эксплуатационные затраты. В условиях контроля за оборудованием со стороны предприятий-изготовителей возможен даже вариант передачи в аренду наиболее дорогих запчастей к оборудованию подразделений ТГК. Подобный резерв запчастей не может держать ни одна из ТГК самостоятельно, а завод-изготовитель вполне способен. При этом совершенно очевидно положительное влияние наличия такого резерва на надежность работы станций. К тому же условия оказания технической помощи станциям будут заранее и точно известны, в том числе и по стоимости.

Часть ПРП могут успешно перепрофилироваться, и их уход из системы РАО получит логическое завершение. Ведь основной вид деятельности ТГК это производство электроэнергии, а одна из важнейших целей всей реформы — разделение бизнеса РАО по видам деятельности и дальнейшая оптимизация в рамках специализированных компаний.

Во избежание повторения негативного опыта ряда стран, где сбытовые подразделения забрали себе львиную долю прибыли, РАО стремится максимально зарегулировать работу сбыта уже на начальном этапе реформы. И все же не исключено, что здесь

могут быть проблемы, и они уже просматриваются в форме борьбы за дивиденды. И первое, что случится в этом случае, начнется новый виток экономики на ремонте и модернизациях. При этом неизбежно снизится выручка ПРП, и они начнут переключаться на поиск сторонних заказчиков. Так или иначе, собственная ремонтная база АО «Энерго» будет потеряна и это произойдет стихийно и бесконтрольно. Очевидно, что привлечение машиностроителей к ремонту и обслуживанию энергетического оборудования — это и неизбежность и экономическая целесообразность.

Кроме того, с 2006 г. предполагается запуск уже не переходной модели рынка (так называемой 5–15%, где станции могли свободно продавать не более 15% вырабатываемой электроэнергии), а основанной на двусторонних договорах¹⁰. При этом нормальное развитие рынка общесистемных услуг, который также предполагается, вряд ли возможно без реального допуска на рынок услуг по ремонту энергомашинистроителей. Если такое развитие событий зара-

нее прогнозировать и планировать, то это может стать еще одним элементом резервирования в электроэнергетике и облегчит управление в ТГК и МРСК. Можно не сомневаться, что роль стратегического управления в электроэнергетике при этом существенно возрастет.

По поводу реформы РАО «ЕЭС» написано много статей. К сожалению, в них упускается из виду техническая составляющая и преобладают эмоциональные оценки¹¹. После аварии в московском регионе роль технического и управленческого факторов высветилась более отчетливо, чем прежде. При этом следует понимать, что есть поле деятельности для повышения надежности энергосистемы не только на общенациональном уровне, но и на уровне регионального и муниципального. Так, в Ленинградской области создание единой энергосетевой компании вместо десятков МУПов — это серьезный шаг в направлении повышения надежности электроснабжения. При этом возможности резервирования также заметно возрастают.

¹⁰ См.: Белобородов С. От государственного регулирования к рыночным отношениям // Энергетика и промышленность России. 2005. № 5. С. 4.

¹¹ Делягин М. В реформу электроэнергетики не верят даже сами реформаторы / Российский экономический журнал. 2003. № 11–12. С. 26–37.

Конвертация долгов в акции

Запорожан А. Я.

Важнейшим фактором становления рыночной экономики является материальная ответственность собственников (и менеджеров) за эффективность распоряжения ею, вплоть до ее потери, т. е. перехода к другим собственникам. В России на сегодняшний день действует только правовой механизм перехода собственности из рук в руки через процедуру банкротства. Как он действует — можно судить на примере работы арбитражного суда Красноярского края.

Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» предусмотрена гуманная процедура — «внешнее управление», которая направлена на восстановление платежеспособности предприятия-должника. На первый взгляд, эта процедура лежит в русле общегосударственных интересов, так как способствует восстановлению платежеспособности практически обанкротившихся предприятий. Другое дело — как процедура «внешнего управления» вписывается в рыночный механизм. Ведь через нее государство проявляет гуманность к предприятию-банкроту «за чужой счет», а именно за счет кредиторов, для которых получение долгов данной процедурой отодвигается на длительный срок. Теперь посмотрим, насколько оправданы жертвы кредиторов. Как отмечает председатель арбитражного суда Красноярского края Т. И. Машкина, начиная с 1998 г. из 24 предприятий, на которых было завершено внешнее

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

¹ Машкина Т. И. О некоторых вопросах практики применения закона «О несостоятельности (банкротстве)» арбитражным судом Красноярского края // Вестник Арбитражного суда Российской Федерации. 1999. № 10. С. 120.

управление, только на 3 (12,5%) была восстановлена платежеспособность¹.

Основная часть дел о банкротстве заканчивается признанием предприятий-должников банкротами с открытием по ним «конкурсного производства». Какова эффективность этой процедуры?

1. *Сроки проведения.* По закону конкурсное производство должно завершиться в годичный срок (ст. 97 п. 2). На практике в этот срок конкурсное производство было завершено в 46% дел. От 12 до 18 месяцев — 26% дел; от 18 до 24 месяцев — 10% дел; свыше 2 лет — 6% дел. Итак, кредиторы в лучшем случае могли получить компенсацию через год после начала процедуры конкурсного производства, в худшем — через два года и более. А если к этому сроку добавить время от подачи искового заявления в арбитражный суд до принятия им решения да перевести потерянное время в деньги (что для бизнеса равнозначно), которые кредиторам никто даже гипотетически не собирался возвращать, то опять же напрашивается вопрос — как данная процедура вписывается в рыночную экономику. Однако задержка получения кредиторами компенсации — это не самый плохой результат, ибо можно вообще ничего не получить.

2. *Реальность погашения долгов.* Только у одного из 103 предприятий-должников конкурсная масса позволила удовлетворить 67%

требований кредиторов, у другого — 57%, еще у двух — по 33%; у 10 предприятий — до 1%, а у 50 предприятий конкурсная масса не сформировалась вообще². Конечно, в этом есть объективные причины — финансовое состояние предприятия-должника, невозможность реализовать то или иное имущество или из-за его специфического назначения, или из-за удаленности местонахождения. Однако основная причина нехватки конкурсной массы для выплаты компенсации кредиторам состоит в другом: нередко из сформировавшейся конкурсной массы до 60% (а иногда до 100%) уходит на вознаграждение конкурсных управляющих, на содержание его команды и финансирование текущих затрат конкурсного управления. И вообще «создается впечатление, что иногда единственным заинтересованным лицом в продолжении процедуры конкурсного производства является конкурсный управляющий. Зачастую его интерес объясняется не стремлением до конца выполнить возложенные на него обязанности, а желанием сохранить стабильный и весьма доходный заработок...»³.

Итак, действующая в России процедура банкротства неэффективна.

- Вероятность восстановления платежеспособности предприятий-должников ничтожно мала.

² Машкина Т. Указ. соч. С. 121.

³ Там же.

- Кредиторы в лучшем случае получают частичную компенсацию, да и то с отсрочкой во времени, в худшем случае не получают ничего.
- Банкротство предприятия лишает работы работников, своей доли собственности — акционеров, уменьшает производственный потенциал страны.
- Формируется своего рода паразитический слой конкурсных управляющих, единственно имеющих интерес в процедуре банкротства.
- Самое главное, не реализуется принцип материальной ответственности собственников (инсайдеров) за неэффективное управление собственностью, ибо они еще до начала процедуры банкротства предприятия и за его счет подготовили себе «запасные аэродромы».

Недейственность процедуры банкротства в России объясняется не несовершенством закона «О несостоятельности (банкротстве)», а его отрывом от реальных экономических отношений. В рыночной экономике действует естественный (рыночный) механизм перехода собственности из рук в руки. И законодательство о банкротстве должно лишь его дополнять, когда отношения между кредиторами и должниками не могут быть отрегулированы иначе, как только в правовом порядке. При незадействованности рыночного механизма перераспределения собственности законодательство о банкротстве как бы «повисает в воздухе» и начинает формировать под себя искус-

ственные, а значит, иррациональные, экономические отношения. Примерами последних может служить и благотворительность государства к предпринимательству-должнику за счет кредиторов, и возникновение паразитического слоя конкурсных управляющих, и использование закона в качестве своеобразной «дубины» в нерыночных методах борьбы за передел собственности, на что обращают внимание многие экономисты. «В целом институт банкротства на протяжении 1990-х гг. использовался как способ либо перераспределения (захвата, удержания, приватизации) собственности, либо политического и экономического давления на предприятия со стороны государства, — пишет по этому поводу А. Радыгин. — Наблюдается парадоксальная ситуация: предприятия, которые имеют достаточный запас прочности, вовлекаются в процедуру банкротств (существует благоприятная возможность для захвата контроля над ними конкурентами), а безнадежные предприятия избегают этой процедуры (не находят желающих захватить эти предприятия, а шансы получить долги в ходе процедуры банкротства невелики)»⁴.

Незадействованность рыночного механизма перераспределения собственности рождает еще одну серьезнейшую проблему, масштабы которой принимают угрожающий характер. Речь идет о силовом захвате акционерных обществ одной из конкурирующих в борьбе за контроль над обществом группировок, в том числе с использованием государственных силовых

⁴ Радыгин А. Собственность и интеграционные процессы в корпоративном секторе // Вопросы экономики. 2001. № 5. С. 32.

структур. Силовой захват акционерных обществ стал настолько частым, что воспринимается уже как обыденность.

«Установление контроля над жертвой, как правило, сопровождается внешне вполне законными действиями: проведением альтернативного общего собрания акционеров, избранием новой дирекции и т. д. Опровергнуть правомочность принятых решений, тем более сделать это в короткий срок, достаточно сложно, если вообще возможно. Видимо, поэтому власти обычно предпочитают пассивно наблюдать и не вмешиваться в происходящее, ограничиваясь мерами по поддержке общественного порядка. Побеждает в схватке тот, кому удается установить фактическое господство на территории предприятия»⁵, для установления которого используются силовые структуры.

Мало хорошего сулит и судебная практика, в силу «отсутствия процессуальных возможностей для быстрого рассмотрения подобных споров. Так, к примеру, уже на стадии принятия искового заявления и досудебной подготовки может возникнуть вопрос о законности представления интересов общества тем или иным лицом. Часто в деле фигурируют несколько протоколов общих собраний акционеров, где директорами избраны разные лица. Установить же на данном этапе, кто является истинным директором, а кто нет, почти невозможно. Тем самым создается правовой тупик.

В отсутствие же «правового громомотвода» страна возвращается к первобытному способу разрешения конфликтов⁶, от которого в принципе не застраховано ни одно акционерное общество.

Г. Цепов, выдержки из статьи которого были приведены выше, причину происходящего видит в несовершенстве законодательства и предлагает ряд мер по его совершенствованию. Так, например, он предлагает давать разрешение на проведение внеочередного собрания акционеров инициаторам его проведения (владеющим в совокупности не менее чем 10% голосующих акций общества) только при условии предварительного обжалования в судебном порядке решения совета директоров об отказе в удовлетворении требования о созыве внеочередного общего собрания акционеров либо бездействия последнего по рассмотрению предъявленного требования в установленные законом сроки. Цель такой судебной процедуры, по его мнению, состоит в том, чтобы проверить правомочность инициаторов заявить такие требования и решением суда возложить на них функции по созыву внеочередного общего собрания акционеров⁷.

На первый взгляд, высказанная выше идея является плодотворной, ибо правомочность проведения собрания акционеров и законность принятых на нем решений заранее, т. е. еще до его проведения, устанавливаются

⁵ Цепов. Г. Эпидемия беспредела: есть ли противоядие // Журнал для акционеров. 2001. № 5. С. 37.

⁶ Там же.

⁷ Там же. С. 38.

в судебном порядке. Однако на самом деле в решении рассматриваемой проблемы, на наш взгляд, мало что меняется, кроме сроков проведения суда (до, а не после проведения собрания). И в то же время остается судебный механизм ее решения. При этом число исковых заявлений в суд может резко возрасти, ибо инициатив проведения внеочередных общих собраний акционеров может оказаться гораздо больше реально проведенных внеочередных собраний — не все желающие провести собрание могут по разным причинам его провести. В результате дел у судов по подобным разбирательствам изрядно прибавится, а длительность разбирательства соответственно возрастет.

Аналогичный разбор можно было бы провести и по другим высказанным Г. Цеповым предложениям по совершенствованию законодательства. Однако в этом нет необходимости, ибо, по нашему глубокому убеждению, решение рассматриваемой проблемы лежит не в совершенствовании законодательства. Если не работает рыночный механизм перехода собственности, то никакое совершенствование законодательства не сдвинет решение проблемы с мертвой точки.

Каков выход из сложившейся ситуации? Отменить закон о банкротстве. А что взамен? Ведь закон о банкротстве хотя и неполно, непоследовательно, иррационально, но все же реализует принцип материальной ответственности собственника и содействует смене собственников. Если его отменить, все замрет. Выход видится в другом: в по-

степенном задействовании рыночного механизма перехода собственности из рук в руки с последующей корректировкой существующего или в принятии нового закона о банкротстве.

Как задействовать рыночный механизм перераспределения собственности? Решение было найдено еще в постановлениях правительства от 5 марта 1997 г. и от 14 апреля 1998 г., в соответствии с которыми предлагалась реструктуризация задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом выпуском предприятием-должником акций и передачей их в государственную собственность. Не сразу и не в массовом порядке началась реализация этого решения. Постановлениями правительства РФ от 15 и 28 апреля 2000 г. были утверждены правила реструктуризации задолженности федеральному бюджету соответственно ОАО «КАМАЗ» и ОАО «ИЖМАШ», в соответствии с которыми акционерные общества должны были выпустить облигации, конвертируемые в обыкновенные акции, и передать их в федеральную собственность в счет погашения своей задолженности федеральному бюджету⁸. В Карелии распоряжениями республиканского правительства от 28 сентября 1998 г. и 15 мая 2000 г. было осуществлено погашение задолженности в республиканский бюджет соответственно ОАО «Климатобальнеологический санаторий «Кивач»» и ОАО «Карельский рыбокомбинат» путем передачи в республиканскую собственность акций акционерных обществ, составляющих соответственно 26% и 25,1% из уставных капиталов.

⁸ См.: Рынок ценных бумаг. 2000. № 14. С. 56.

Из приведенных примеров видно, что финансовая схема конвертации долгов в акции реализуется пока лишь на государственном уровне и требует в каждом случае постановлений (распоряжений) федерального или республиканского правительства. В этом заключается ограниченность ее применения. Предприятий-должников федерального (регионального) бюджета много. По каждому из них постановление федерального (республиканского) правительства не подведешь. Это, во-первых. Во-вторых, реализация этой схемы сдерживается отсутствием нормативной базы и, более того, даже прямыми нормативными ограничениями на ее проведение. Например, в соответствии с Бюджетным кодексом единственным средством расчета предприятий-должников с бюджетом являются денежные средства, что в принципе делает невозможной конвертацию долгов в акции в отношениях между предприятиями и бюджетами разных уровней. В-третьих, конвертировать долги в акции можно не только на государственном, но и на межхозяйственном уровне. Для избежания банкротства конвертировать долги в акции готовы многие перспективные предприятия России, но правовая неразработанность данной процедуры препятствует ее реализации на практике.

Для широкой реализации финансовой схемы конвертации долгов в акции необходимо разработать положение (или внести корректировку в действующие нормативные акты), в соответствии с которым акционерное общество-должник по требованию кредиторов, совокупный долг которых

превышает установленную данным положением долю уставного капитала общества-должника, обязано в качестве погашения долга передать кредиторам находящиеся на балансе общества акции, а в случае отсутствия таковых провести дополнительную эмиссию акций на сумму, равную сумме совокупного долга кредиторам, с передачей акций последним пропорционально их доле в совокупном долге акционерного общества. Если же акционерное общество будет саботировать выполнение законного требования кредиторов, то арбитражный суд по иску кредиторов вправе принять решение о принудительном выпуске акций обществом-должником на сумму совокупного долга кредиторам с распределением акций между последними пропорционально их доле в совокупном долге акционерного общества. При этом процедуру дополнительного выпуска акций с распределением их среди кредиторов арбитражный суд может поручить инвестиционному институту (профессиональному участнику рынка ценных бумаг) с возложением издержек по дополнительному выпуску акций и оплате услуг инвестиционного института на общество-должника. Почему важна двухступенчатая процедура урегулирования отношений между обществом-должником и его кредиторами? Здесь как раз будет срабатывать рассмотренный выше принцип, в соответствии с которым закон о банкротстве лишь дорабатывает естественный механизм перераспределения собственности. Добровольное выполнение требований кредиторов экономит им время. Интерес же акционерного общества-должника будет формировать-

ся искусственно — неотвратимостью принудительного выпуска акций и несением дополнительных расходов, связанных с оплатой судебных издержек и услуг инвестиционного института. В этой ситуации до судебного разбирательства будет доходить незначительная доля дел, что разгрузит арбитражные суды и положительно скажется на качестве арбитражного разбирательства.

На первый взгляд, нет необходимости в установлении доли совокупного долга кредиторов по отношению к уставному капиталу должника, при достижении которого кредиторы вправе выдвинуть требование о погашении им долга акциями общества-должника, так как кредиторам самим нет смысла конвертировать долги в акции, если они в результате получают незначительный пакет акций, не дающий им больших полномочий в акционерном обществе. Однако для стабильности ситуации установление такого норматива целесообразно, чтобы кредиторы не могли использовать свое право в качестве своеобразной «дубины» и не запускали в действие достаточно сложную процедуру дополнительного выпуска акций в случае незначительного по объему и непродолжительного по времени долга акционерного общества.

Вполне возможна ситуация, когда кредиторы не смогут организовать для выставления предприятию-должнику совокупного требования об оплате им долгов акциями общества. В этом случае в положении должно быть оговорено право ограниченного круга кредиторов или даже одного из них (если долг общества данному кре-

дитору ниже доли, начиная с которой возможно предъявление требования конвертации долгов в акции предприятия-должника) инициировать данную процедуру, получив юридически оформленное согласие на нее других кредиторов. При этом не имеет значения, как будет получено это согласие. Инициативный кредитор, заинтересованный в проведении этой процедуры, может просто купить долги общества-должника у остальных кредиторов. Кто из кредиторов будет в состоянии отказать от такого предложения?

Возможна ситуация, когда ни одного из кредиторов не заинтересуют акции предприятия-должника. Однако они не прочь уступить свое право на эти акции третьим лицам, если, конечно, таковые найдутся. Поэтому в Положении можно оговорить такое право кредиторов. В принципе, это право можно отдельно не выделять, ибо по логике вещей кредиторы, получив от предприятия-должника акции, могут распоряжаться ими по своему усмотрению, в том числе продавать. Поэтому было бы достаточно, чтобы в Положении не были бы заложены ограничения на эти действия.

Процедура дополнительного выпуска акций с целью погашения кредиторской задолженности акционерного общества должна быть простой по форме и быстрой по времени проведения. Для этого наиболее подходит «закрытая подписка», которая не требует написания и регистрации «проспекта эмиссии» и при которой акции распространяются среди заранее известного и ограниченного круга инвесторов (в нашем случае — среди кредиторов). Однако в соответствии с ФЗ

«Об акционерных обществах» размещение акций посредством закрытой подписки осуществляется только в соответствии с решением собрания акционеров, принятым большинством в три четверти голосов владельцев голосующих акций, принимавших участие в собрании акционеров (ст. 39 п. 3). Очевидно, что без корректировки данной нормы процедура конвертации долгов в акции станет затруднительной. Поэтому в соответствующем документе необходимо закрепить норму, в соответствии с которой решение о дополнительном выпуске акций с целью погашения кредиторской задолженности акционерного общества принимает совет директоров общества на основании соответствующим образом оформленного требования кредиторов, и размещение акций дополнительного выпуска осуществляется по закрытой подписке.

Принципиально важным моментом предлагаемой схемы является определение стоимости акций, на которые будут конвертироваться долги предприятия. Акции большинства российских предприятий не включены в рыночный оборот и поэтому не имеют рыночной стоимости. Номинальная стоимость акций для этого совершенно не подходит. Балансовая стоимость акции, на наш взгляд, вполне приемлема для решения указанной выше задачи. Во-первых, она легко рассчитывается путем деления итогов первого раздела пассива баланса на число обращающихся акций предприятия. Во-вторых, балансовая стоимость некотируемых рынком акций точно отражает ее реальную ценность. Рыночную стоимость

акции можно условно разложить на две составляющие.

Рыночная стоимость = действительная стоимость – спекулятивная надбавка или скидка

При равенстве спроса и предложения на акции второе слагаемое равно нулю, и акция стоит столько, сколько она действительно стоит. В отношении некотируемых рынком акций наблюдается своеобразное равенство спроса и предложения на них в плане отсутствия таковых. Значит, их стоимость определяется балансовой стоимостью.

Основное назначение финансовой схемы конвертации долгов в акции заключается в запуске рыночного механизма перераспределения собственности. Во-первых, можно будет взломать рыночными методами «бастии абсолютных контрольных пакетов акций», за которыми укрылись неэффективные собственники, и нарушить тем самым их монополию на предприятия. Во-вторых, можно будет перевести борьбу за передел собственности, естественную в целом для рыночной экономики, в цивилизованную форму рыночной конкуренции. Ведь использование в настоящее время в борьбе за передел собственности нерыночных методов объясняется во многом невозможностью цивилизованно, т. е. в соответствии с рыночным механизмом, устранить неэффективного собственника и занять его место. Кроме того, предложенная схема в сравнении с действующим механизмом, регулирующим взаимоотношения кредиторов и должников, имеет целый ряд неоспоримых преимуществ.

1. Схема конвертации долгов в акции не требует остановки производства, как процедура конкурсного производства, и поэтому по своей сути ближе к процедуре внешнего управления, но при этом превосходит последнюю большей постепенностью изменений на предприятии. Переход пакета акций к кредиторам может привести первоначально только к корректировке менеджмента, и только в случае обладания контрольным пакетом акций можно ждать серьезных изменений.
2. Данная схема не ущемляет неоснованно интересов третьих лиц, в то время как процедура внешнего управления осуществляется за счет кредиторов, ибо отодвигает на длительный срок оплату долгов им.
3. Процедуру внешнего управления осуществляет команда внешнего управляющего, назначенного арбитражным судом, т. е. люди для предприятия случайные и временные. В данном же случае необходимую корректировку менеджмента на предприятии будут проводить его собственники (получившие пакет акций бывшие кредиторы), кровно заинтересованные в скорейшем выходе предприятия из кризисного состояния.
4. Интересы мелких акционеров при использовании данной схемы пострадают в меньшей степени, ибо они сохраняют за собой акции, в то время как при процедуре конкурсного управления они их теряют, и хотя бы частично сохраняют рабочие места, так как предприятие не прекращает работу.
5. Под законодательство о банкротстве попадают все предприятия, вне зависимости от их перспективности. В предложенной схеме происходит дифференциация предприятий, своего рода отбор на перспективные и неперспективные. Дело в том, что конвертация долгов в акции имеет смысл только в отношении перспективных предприятий, временно попавших в полосу неудач. Те же предприятия, в отношении которых не нашлось желающих обменивать долги на акции, могут без сожаления быть отданы под процедуру банкротства.
6. В сферу арбитражного разбирательства предприятия попадают в кризисном состоянии. Поэтому в отношении большинства из них назначается процедура конкурсного производства, означающая их ликвидацию. В предложенной схеме корректировка менеджмента на предприятии осуществляется на более ранней стадии, а значит, существует большая вероятность восстановления его платежеспособности.
7. В результате использования схемы конвертации долгов в акции уменьшится нагрузка на арбитражные суды по рассмотрению дел о банкротстве. Это, во-первых, сократит время ожидания арбитражного суда с момента подачи искового заявления, во-вторых, позволит судам в отсутствие временного цейтнота более качественно осуществлять арбитражное разбирательство.

В заключение рассмотрения данного вопроса необходимо остановиться на двух моментах.

1. Предлагаемая финансовая схема конвертации долгов в акции мыслится не взамен, а в дополнение к законодательству о банкротстве предприятия, являясь первичным и предварительным по отношению к нему механизмом урегулирования отношений между должниками и кредиторами. Но для этого необходимо законодательно определить параметры задолженности, при наступлении которых сначала включается механизм действия схемы конвертации долгов в акции (кредиторы получают право требовать от должника конвертировать долги в акции), а затем — закона о банкротстве (право подать иск в арбитражный суд).
2. В настоящее время получает распространение практика, когда решение о конвертации долгов в акции принимает внешний управляющий в процессе совершения

процедуры внешнего управления. По такой схеме, например, приобрел контрольный пакет акций Записи Евразхолдинг. Это вызывает, на наш взгляд, справедливую критику со стороны практиков и специалистов, в том числе представителей Высшего Арбитражного суда⁹. Более того, такая практика дискредитирует саму идею конвертации долгов в акции.

Сказанным определяется настоятельная необходимость законодательного оформления финансовой схемы конвертации долгов в акции, которая получает все большее распространение в хозяйственной практике, и не всегда правильно. Это — во-первых. Во-вторых, необходимо законодательно оговорить, что право на принятие решения о конвертации долгов в акции должно иметь только акционерное общество (его уполномоченный орган) по требованию кредиторов и до инициирования процедуры банкротства в арбитражном суде.

⁹ Левченко Н. Практика задает вопросы // Юрист. 2002. № 12. С. 8.

Развитие условий инновационного трансфера как фактор реализации потенциала региона: направления и ориентиры

*Проскура Д. В.,
Тихомиров С. А.*

Дмитрий Викторович Проскура — кандидат технических наук, докторант Института проблем региональной экономики РАН (ИРЭ РАН).

Сергей Алимович Тихомиров — кандидат экономических наук, докторант Института проблем региональной экономики РАН.

Одним из важнейших направлений повышения региональной конкурентоспособности является расширение поля стратегических возможностей за счет создания и освоения инноваций.

Длящийся в российской экономике более 15 лет кризис производства не смог включить механизм вытеснения старых технологических укладов новыми перспективными технологиями и производствами. В сфере науки и инноваций России существует большое количество проблем, прежде всего, в возможности создания инноваций как результата соединения научно-инновационного развития и структурных изменений.

В крупных научно-индустриальных регионах России сконцентрирован развитый потенциал фундаментальных научных исследований, научных школ мирового значения, научно-технический потенциал прикладных исследований и разработок, представленный академическим, отраслевым, вузовским и заводским секторами науки.

В то же время вклад науки в экономическое развитие страны (и тем более регионов), явно недостаточен — по оценкам Миннауки РФ, 40% мирового рынка высоких технологий сегодня контролируют США, Россия — меньше 0,5%. Между тем сопоставление кадрового потенциала дает иную картину: у нас работает около 12% всех ученых и инженеров-разработчиков, а в Америке всего в два раза больше — 25%.

Представляется, что это объясняется не только недостаточностью финансирования инновационной сферы, но и отсутствием его эффективных целеориентированных механизмов, в частности. Специфика формирования инновационной стратегии связана с особенностями факторов развития научно-инновационной сферы.

Для многих предложений по поддержанию и развитию научной сферы типично преуменьшение роли основных факторов развития научного потенциала (в частности, государственной поддержки, спроса со стороны наукоемкого сектора экономики, обеспечения ученых необходимыми информационными ресурсами и т. д.) и преувеличенное внимание к второстепенным для переходного периода факторам (венчурное финансирование наукоемких технологий, создание технопарков и технополисов и т. д.). В такого рода подходах не учитывается, возможно, самое главное — инерционность развития научного потенциала.

Важнейшими условиями анализа и развития сферы науки и инноваций являются:

- учет долгосрочных (с горизонтом 15–20 лет и более) тенденций при анализе состояния и оценке перспектив развития научного потенциала страны и города;
- анализ и прогноз возможной эволюции приоритетных направлений развития науки, производств и межотраслевых технологий;
- анализ спроса на научные достижения со стороны экономики страны и города как важнейшего экзогенного фактора, определяющего развитие потенциала науки;
- учет изменений в организации проведения научных исследований и разработок, новых направлений и форм инновационной и научно-технической деятельности.

Формирование парадигмы инновационного развития связано с тем обстоятельством, что в информационную эру роль и факторы развития науки меняются. Наука в настоящее время — несколько иной феномен, чем это было в индустриальную эпоху. Она становится главной производительной силой, генерирующей инновации и меняющей профиль современных обществ. Наука как инновационный процесс непосредственно участвует в развитии производства, а ее развитие связано с потребностями развития производства и требует соответствующих организационно-экономических связей¹.

¹ См., напр.: Кузык Б. Н., Яковец Ю. В. Россия-2050: стратегия инновационного прорыва. — М.: «Экономика», 2004.

Проведенные исследования выявили ключевые проблемы научной деятельности. К ним относятся проблемы:

- институализации сферы прикладной науки и, в первую очередь, формирование полноценного института интеллектуальной собственности;
- функционирования научных школ как важного звена социальной организации фундаментальной науки;
- развития государственного регулирования научной деятельности;
- использования результатов науки в производстве, или эффективно взаимодействия науки и производства в условиях развития рынков новшеств и капитала.

Решение этих проблем лежит на пути выработки адекватных направленных управленческих воздействий федерального и регионального уровней. Понятно, что только часть этих проблем может решаться на региональном уровне путем формирования региональной инновационной политики и форм территориальной инновационно-промышленной интеграции. Последняя группа проблем имеет выраженную региональную специфику.

Региональные и муниципальные администрации, озабоченные проблемой активизации инновационной деятельности, проводят структурные перестройки, включая в круг своих интересов функции по влиянию на инновационные процессы. В условиях перехода на инновационную модель развития все большее значение

приобретает разработка долгосрочных и среднесрочных сценариев развития инновационной деятельности в регионах на основе инновационной стратегии².

Формирование территориальной стратегии содействия инновациям, а также конкретные меры и направления поддержки инновационного развития в регионах зависят от стартовых условий инновационного развития территории и от ее специфических особенностей.

Перспективные цели должны быть связаны с переориентацией на отрасли наукоемкой продукции — производство уникальной, высокотехнологической и качественной продукции. Предпосылки для такого характера экономического развития есть, если иметь в виду сохраняющиеся заделы в области науки и технологии, квалификации и образования. Именно они для будущего России представляют главный экономический ресурс и конкурентное преимущество.

Непременным условием инновационного развития является создание условий взаимодействия научных организаций и промышленных предприятий. Формирование условий трансфера инноваций обеспечивает как национальный, так и региональный (зоны роста) экономический рост. Рынок сам ничего не расставит и не возродит, свидетельствует корпоративный и государственный опыт развития НИОКР развитых стран. Практическое использование научных результатов требует

² См.: *Гапоненко А. Л.* Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. — М.: Изд-во РАГС, 2001.; *Коваленко Е. Г.* Региональная экономика и управление. — СПб.: Питер, 2005.

соответствующей инфраструктуры с применением широкого спектра мер и стимулов для обеспечения более тесного сотрудничества научной сферы и промышленных предприятий.

Именно это и становится центральной проблемой эффективности инновационной политики, а ключевым институциональным элементом для стимулирования нововведений — система экономических условий эффективного трансфера инноваций. Она включает в себя как создание условий для научно-технического сотрудничества, так для расширения в то же время конкуренции на региональном, национальном и глобальном уровнях³.

Условия трансфера инноваций формируется как в промышленном производстве, так и в сфере науки. Каково же место трансфера инноваций в системе государственной научно-инновационной политики? Управление инновационным процессом с точки зрения трансфера инноваций осуществляется государством по двум основным направлениям:

- разработка общих рамочных условий трансфера путем законодательного регулирования инновационной деятельности;
- формирование специальных условий трансфера по приоритетным направлениям исследований путем реализации программно-целевых форм НИОКР.

Развитие общих условий обеспечения инновационного трансфера относится к первому направлению, а госу-

дарственные инновационные тематические программы — ко второму.

Рассматривая изменение форм государственной поддержки науки в развитых странах, можно отметить:

- снижение доли государственных средств, направляемых на финансирование собственно исследований и разработок и увеличение вклада государства в создание научной инфраструктуры (систему подготовки научных кадров, развитие информационных, патентных систем, материальной базы научно-технических работ и т. д.);
- важным направлением государственной поддержки инновационной сферы становится содействие трансферу нововведений, их выходу на рынок научно-технической продукции и услуг, поддержание активности этого рынка.

Большинство российских регионов обладает нереализованными резервами экономического роста, такими как инвестиционный, производственный, инновационный, природно-климатический и ресурсный потенциал.

Актуальность формирования механизмов инновационного трансфера на региональном уровне обусловлена потребностью соединения необходимых элементов технологической, институциональной и организационной структур в целостный контур территориального инновационного развития, обеспечивающий создание и внедрение научно-технологических нововведений.

Потребности в проведении региональной научно-инновационной поли-

³ См.: Аркин П. А., Рогова Е. М., Соловейчик К. А. Управление развитием технологических ресурсов хозяйственных систем. — СПб.: Изд-во СПбГУ, 2003.

тики связаны с необходимостью максимально учесть и использовать особенности научно-технического развития региона, расширить качественные возможности регионального развития и, используя технологические новшества, сосредоточиться на преобразовании регионального промышленного потенциала в инновационный.

Основной целью региональной инновационной политики является повышение инновационной восприимчивости региона — формирование механизмов, обеспечивающих трансфер научных результатов в промышленный комплекс и сферу услуг, внедрение в производство региона научно-технических достижений, повышающих его конкурентоспособность.

Формирование условий инновационного трансфера в регионе направлено на обеспечение многостороннего сотрудничества научно-исследовательских, промышленных и властных структур в приоритетных наукоемких областях.

Организационно-экономический механизм регионального инновационного трансфера является взаимосвязанной на различных уровнях управления системой мер организационного и экономического характера, направленных на обеспечение условий и факторов активизации инновационного процесса в регионе.

Особое место в обеспечении условий трансфера занимает стимулирование развития кооперации и интеграции инновационных структур. Целью является расширение масштабов коммерческого использования новых научно-технических достижений и имеющейся интеллектуальной собственно-

сти от поисковой НИР до изготовления образцов.

Средствами развития инновационного трансфера являются как укрепление связей промышленных предприятий с научной сферой установлением договорных отношений, так и интеграцией в рамках формирования ФПГ с участием научных организаций.

Наиболее известными формами осуществления инновационной деятельности, которые способствуют решению проблем трансфера инноваций, становятся технологические парки; инновационные инкубаторы; инновационно-технологические центры. В крупных регионах науки технопарки, инновационные инкубаторы, научные предприятия и центры, ГНЦ, учреждения РАН, университетов и вузов, различные акционерные общества и объединения могут образовывать региональные научно-производственные комплексы — наукограды и технополисы. Эти организационные формы являются примером политики инновационного развития, направленной на стимулирование нововведений путем создания территориальных условий интеграции науки и производства.

В то же время следует понимать, что такой подход к региональным системам производства и инноваций приводит к тому, что политика регионального развития ориентируется на использование синергизма местных ресурсов и особенностей. Между тем изучение мирового опыта деятельности технополисов и региональных инновационных систем показало, что внутренние отношения и связи на соответствующих территориях оказывались более слабыми, чем с партнера-

ми, расположенным за пределами данной зоны и даже в других странах.

Таким образом, цель политики местного развития не должна сводиться только к формированию региональной среды, а должна предусматривать включение местных инновационных предприятий в контекст глобального развития. Федеральные и региональные власти должны содействовать включению предприятий региона в эти сети. Среди мероприятий этого направления приоритетное значение имеет содействие развитию соответствующей материальной и нематериальной инфраструктуры, а также меры, обеспечивающие условия развития и кооперации инновационного предпринимательства — малого и среднего бизнеса.

В рамках региональных программ возможно максимально использовать местные ресурсы; привлечь управленческий ресурс, находящийся в распоряжении региональных властей. Например, предусмотреть целевое снижение налогов, поступающих в местные бюджеты, для участников инновационных программ. Формой программного государственного воздействия на инновационное развитие региона является система регионального трансфера инноваций.

Система регионального трансфера инноваций это — механизм интеграции бюджетной и внебюджетной поддержки НИОКР, направленный прежде всего на обеспечение организационно-экономических условий трансфера научных результатов по приоритетным направлениям инновационного развития региона.

Она предполагает как прямое выделение на конкурсной основе бюджетных средств для финансирования выполняемых программ, так и косвенное стимулирование организаций-участников налоговыми льготами и льготными

кие формы поощрения участников проектов как механизмы государственных гарантий, страхования кредитов, льготного субсидирования и т. д.

Предоставляемые в рамках программ регионального трансфера налоговые льготы и кредиты носят целевой характер, зависящий от федеральных и региональных экономических и научно-технических задач. Целевые долгосрочные кредиты, предоставляемые для трансфера научных результатов должны стимулировать сотрудничество научных и промышленных предприятий на приоритетных направлениях научно-технологического развития региона.

Возможности повышения конкурентоспособности напрямую зависят от повышения степени переработки исходного сырья, расширения производства продукции с высокой добавленной стоимостью, от программирования и стимулирования такого развития, то есть, по сути дела, от инновационной ориентации промышленного развития региона. Экономическими ориентирами инновационного развития являются: увеличение доли экспорта высокотехнологических товаров с высокой добавленной стоимостью; переход от сырьевых и трудозатратных производств к высокотехнологическим.

Формирование и реализация региональной инновационной политики направлена на создание такой системы, которая позволит развивать и использовать в производстве научно-технологический потенциал и конкурентные преимущества регионов. То есть главной целью стратегии регионального инновационного развития является рост конкурентоспособности региона на основе структурной перестройки предприятий с целью осуществления политики, ориентированной на технологическое развитие по приоритетам, вошедшим в стратегический выбор ре-

Деятельность фондов обязательного медицинского страхования в условиях эксперимента по переходу на бюджетирование, ориентированное на результат

Буданов М. В.

Одной из задач целевого бюджетирования, ориентированного на результат, является направление всех ресурсов медицинского учреждения (в первую очередь финансовых) на реализацию поставленных целей. Однако при использовании данного подхода необходимо решить ряд проблем.

Первая проблема — существующая в настоящий момент схема финансирования медицинских учреждений. Во-первых, она — многоканальна, и имеет несколько источников поступления финансовых средств, в том числе по Территориальной программе государственных гарантий: областной бюджет, местный бюджет, средства обязательного медицинского страхования. Во-вторых, эта схема характеризуется:

- различными способами получения денежных средств (бюджет — по сметам, ОМС — по счетам за оказанные медицинские услуги);
- формами отчетности;

Михаил Владимирович Буданов — исполнительный директор Ленинградского областного фонда обязательного медицинского страхования.

- различной системой критериев использования денежных средств;
- способами контроля.

В ходе эксперимента по переходу на бюджетирование, ориентированное на результат, перед Ленинградским областным фондом обязательного медицинского страхования была поставлена задача по объединению финансовых потоков и направлению денежных средств по одному каналу в медицинские учреждения с однообразным способом их получения, и создания единых подходов по расходованию средств, системе отчетности и контроля. Поиск путей одноканального финансирования медицинской помощи осуществлялся в соответствии с задачами, поставленными Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в бюджетном послании Федеральному Собранию, в части «необходимости завершения отработки механизмов финансирования медицинской помощи, прежде всего стационарной, ориентированной на конечный результат и поэтапным переходом на преимущественно одноканальное финансирование медицинских учреждений».

Фонд обязательного медицинского страхования, являющийся самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением, средства которого находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат, оказался единственным субъектом, на счетах которого могут быть сосредоточены финансовые средства как областного, так и муниципального бюджетов, а также средства обязательного медицинского страхования.

Фонд ОМС имеет отработанную систему оплаты медицинской помощи с использованием программных продуктов, а также филиалы или представительства в муниципальных образованиях Ленинградской области, позволяющие непосредственно взаимодействовать с медицинскими учреждениями на территории их нахождения.

Передача средств системы обязательного медицинского страхования со счетов фонда на счета бюджетов и иных организаций считается нецелевым использованием средств и законодательно не предусмотрена, за исключением финансирования Территориальной программы обязательного медицинского страхования путем передачи средств страховым медицинским организациям и медицинским учреждениям. В связи с этим использование другой модели одноканального финансирования по Территориальной программе Государственных гарантий и объединение средств на счетах бюджетных структур — невозможно.

Вторая проблема, которую необходимо решить, — это форма передачи бюджетных средств в фонд обязательного медицинского страхования. Здесь было рассмотрено три варианта. Остановимся на наиболее перспективном варианте, с точки зрения фонда. В соответствии с действующим законодательством о медицинском страховании, Типовыми правилами ОМС, средства бюджета поступают на счета фонда в виде страхового платежа на неработающее население по договору страхования и могут использоваться только на финансирование Территориальной программы ОМС. В соответствии с Правилами обязательного медицинского

страхования Ленинградской области, договор страхования неработающего населения заключается правительством Ленинградской области, платежи осуществляются комитетом финансов правительства Ленинградской области.

В режиме эксперимента предлагалось увеличить размер средств на неработающее население на сумму, обеспечивающую расширение Территориальной программы ОМС до уровня Территориальной программы государственных гарантий региона, вначале по одному муниципальному району, а далее по всем. Указанная схема передачи средств полностью регламентирована действующими федеральными нормативными документами, однако требует внесения правок в Территориальную программу государственных гарантий по перераспределению сумм по источникам — обязательное медицинское страхование и бюджет, в рамках общей суммы Территориальной программы государственных гарантий. Данная схема была реализована в других регионах Российской Федерации, например в Тюменской области, опыт, которой рекомендован Федеральным фондом обязательного медицинского страхования для распространения.

Данный способ в наибольшей мере гарантирует гражданам при возникновении страхового случая — равные возможности получения медицинской помощи в объеме и на условиях программы обязательного медицинского страхования, и полностью соответствует нормам, заложенным в Законе «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации».

Но реализовать указанный вариант в середине года оказалось проблематично, так как в местном бюджете муниципальных образований на 2006 г. уже были заложены денежные средства на передаваемый в Территориальную программу ОМС раздел Программы здравоохранения, которые не могут быть переданы в середине года на уровень областного бюджета.

Поэтому были рассмотрены еще два варианта по передаче денежных средств Фонду уже с уровня местного бюджета. Один из них — это передача денежных средств от администрации муниципального района в виде дополнительного взноса на неработающее население к уже существующему взносу по неработающему населению муниципального района, который осуществляет правительство Ленинградской области. Применение этого варианта потребовало бы внесения изменений не только в областной закон о Территориальной программе государственных гарантий, но и в Правила обязательного медицинского страхования территории. Необходимо было вводить понятие — «сострахователь» и вносить изменения в договор страхования неработающего населения, делая его трехсторонним:

- с одной стороны — страхователь (правительство Ленинградской области) и сострахователь (администрация муниципального района);
- с другой стороны — страховщик (страховая медицинская организация).

В данном случае в бюджете фонда по разделу «Доходы» должны были

появиться две строки по взносам на неработающее население:

- от правительства Ленинградской области;
- от администрации муниципального района.

По данному варианту требуется пять-шесть месяцев на внедрение, так как необходимо внесение изменений в большое количество документов, и поэтому, как и первый вариант, его оказалось проблематичным реализовать в середине года в кратчайшие сроки.

Третий вариант, предложенный комитетом финансов правительства Ленинградской области, по передаче средств от муниципального образования в фонд обязательного медицинского страхования по Соглашению в виде субвенции на Территориальную программу обязательного медицинского страхования Ленинградской области, в части, относящейся к медицинским учреждениям муниципального района, оказался наиболее приемлемым для отработки механизма объединения средств в середине года. Этот вариант не требует внесения изменений в Правила обязательного медицинского страхования, но предполагает утверждение формы Соглашения по передаче средств постановлением губернатора Ленинградской области и внесения изменений и дополнений в Закон о Территориальной программе государственных гарантий Ленинградской области.

В настоящий момент форма Соглашения отработана и составлена, учитывает особенности как бюджетного финансирования, так и системы обязательного медицинского страхования.

В дальнейшем при работе по целевому бюджетированию, ориентированному на результат, по всем районам Ленинградской области и с начала финансового года, предлагается передачу бюджетных средств осуществлять путем увеличения взносов на неработающее население, уплачиваемого правительством Ленинградской области.

Третья проблема, которая решалась с участием фонда в ходе эксперимента, — это определение новых подходов, регламентирующих порядок оплаты медицинской помощи.

Законом «О медицинском страховании граждан Российской Федерации» предусматривается оплата медицинской помощи, оказанной в рамках Территориальной программы по тарифам на медицинские услуги, которые должны быть приняты на территории по соглашению пяти сторон — это:

- Правительство Ленинградской области;
- Ассоциация медицинских работников и Ассоциация страховщиков;
- Фонд обязательного медицинского страхования;
- Представители администраций муниципальных образований, которые образуют так называемую Межведомственную согласительную комиссию.

При включении медицинского учреждения в систему работы по схеме целевого финансирования по бюджетированию, ориентированному на результат, появляется еще один показатель, с учетом которого осуществляется финансирование медицинского учреждения — это исполнение запланированных показателей

на соответствующий период по целям, задачам и мероприятиям.

Разработка стоимостных критериев для оплаты вышеуказанных результатов не относится к компетенции Межведомственной согласительной комиссии. Поэтому внедрение новой схемы финансирования учреждений здравоохранения привело к необходимости разработки новой организационной формы в сфере здравоохранения — Контрольной комиссии по здравоохранению, состоящей из представителей: Комитета финансов правительства Ленинградской области; администраций муниципальных образований; комитета по здравоохранению; Ленинградского областного фонда ОМС.

Основными задачами, которые должна решить комиссия, стали:

- согласование и утверждение плановых показателей деятельности учреждения здравоохранения по целям, задачам, мероприятиям и их корректировка;
- контроль достижения плановых значений показателей на основании фактических данных и принятие решения о выплате остатка финансирования;
- принятие решения о продолжении деятельности учреждения здравоохранения в пилотном режиме.

В рамках проекта разработан полный комплект нормативных и организационно-распорядительных документов, необходимых для внедрения разработанной схемы деятельности Контрольной комиссии.

Четвертая проблема — это определение порядка взаимоотношений между фондом обязательного меди-

цинского страхования и медицинским учреждением по оплате медицинской помощи, с учетом запланированных показателей по целям, задачам и мероприятиям.

В результате проведенного анализа нескольких вариантов была предложена поэтапная схема оплаты. Фонд осуществляет оплату медицинской помощи по тарифам, утвержденным в системе ОМС. При этом вводится стимулирующая система оплаты по выполнению запланированных показателей, включающая два этапа: основную оплату; стимулирующую оплату.

Контрольная комиссия в соответствии с регламентом работы подводит итоги по достижению утвержденных показателей — ежеквартально. Поэтому фондом в течение квартала, до подведения итогов, осуществляется основная оплата в размере 90% от утвержденных тарифов по статьям ОМС. Медицинское учреждение ежеквартально по факту достижения показателей по целевым результатам представляет отчет Контрольной комиссии, которая готовит заключение для Межведомственной согласительной комиссии с предложениями по доплатам оставшихся 10% тарифа, так называемой стимулирующей оплате. На основании вышеуказанных решений фонд направляет медицинскому учреждению денежные средства в размере — 10% от ежеквартальной суммы за достигнутые результаты.

Контроль качества, как и ранее, осуществляется экспертами страховых медицинских кампаний. Также существует перечень «критических показателей», утвержденный Прика-

зом комитета по здравоохранению, которые не должны быть ухудшены. «Критические показатели» учитываются во время принятия решения Контрольной комиссией по стимулирующей оплате.

В тех муниципальных районах, где в Территориальную программу ОМС включены все виды медицинской помощи и статьи затрат, ранее финансируемые из бюджета:

- по переданным в систему ОМС видам медицинской помощи первоначально оплата осуществляется по месячному нормативу затрат (без уточнения кодов и статей затрат по бюджетной классификации), в дальнейшем планируется разработка тарифов на услугу;
- по статьям затрат, ранее финансируемым из бюджета, по видам медицинской помощи, входящим в Территориальную программу ОМС, вводится коэффициент индексации на бюджетную составляющую.

Фонд гарантирует своевременное перечисление денежных средств, полученных из муниципального района в полном объеме на финансирование медицинских учреждений этого

района. Механизмы по аккумулированию и отдельному учету средств, полученных от муниципального района, у фонда есть.

В результате решения вышеуказанных проблем на базе существующей системы оплаты медицинских услуг в обязательном медицинском страховании была создана более совершенная схема, учитывающая не только стоимостные показатели, но и качественные критерии деятельности лечебно-профилактических учреждений, направленные на достижение целей, принятых и поставленных органами управления здравоохранения с целью улучшения качественных показателей здоровья населения. Предложенные пути решения поставленных задач поднимают взаимоотношения в системе обязательного медицинского страхования на новый качественный уровень, позволяют запустить новую схему целевого финансирования по бюджетированию, ориентированному на результат, в рамках пилотного эксперимента, и в процессе практической реализации усовершенствовать и найти более оптимальные подходы.

Адаптивные модели образования

Алушкин Ю. А.,
Самодуров А. А.,
Яновский В. В.

Один из путей «спасения» и вывода на пост-индустриальную траекторию развития существующих научных организаций сегодня — объединение исследовательских институтов с профильными высшими учебными заведениями посредством создания инновационных технологических центров и технопарков. Особенность этой модели состоит в вовлеченности в инновационную деятельность студентов, преподавателей, специалистов с одной стороны, и представителей бизнеса — с другой.

Юрий Александрович Алушкин — генеральный директор ООО «Потенциал-Строй»

Александр Александрович Самодуров — кандидат технических наук, доцент кафедры антикризисного управления и финансового менеджмента СЗАГС.

Валерий Витальевич Яновский — член федерального регистра экспертов в научно-технической сфере, член Совета УМО вузов России по образованию в области менеджмента, заместитель декана факультета государственного и муниципального управления СЗАГС.

Технопарк — от прошлого к будущему

В XX в. университеты не были субъектами экономики: фундаментальная наука производила знания, часть которые в соответствующих многочисленных прикладных отраслях и конструкторских бюро доводилась до промышленных образцов и серий. Иначе говоря, существовала так называемая линейная модель инноваций.

В конце столетия роль университетов заметно изменилась: они сами начали создавать наукоемкие предприятия, что оказалось крайне привлекательно с экономической точки зрения.

Технопарк — это компактно расположенный комплекс, который включает в себя научные учреждения, вузы и предприятия промышленности, а также информационные и выставочные организации, службы сервиса и предполагает

создание комфортных жилищно-бытовых условий. Классическая модель технопарка выглядит следующим образом. Научно-производственный комплекс, который реализует технологическую цепочку — от научных исследований до выпуска нового продукта, — объединяет деятельность научно-исследовательских институтов и организаций, высших учебных учреждений, коммерческих структур и местных органов власти и управления. Коммерческие структуры (их может быть много) в рамках этой схемы либо располагаются на специально отведенной площадке с необходимой инфраструктурой, либо им дают приют университеты и научные учреждения, предоставляя за умеренную плату землю, помещения, доступ к лабораторному оборудованию и услугам.

Автор идеи предоставляет администрации технопарка свой бизнес-план. Если проект одобряется, то заключается контракт, и автор становится клиентом технопарка. Ему предоставляют «ячейку» — производственный модуль технопарка, где он и работает. Клиенты технопарков на льготных условиях пользуются телекоммуникационными услугами, бухгалтерией, консультациями управленцев, юристов и т. п. на месте. Нет необходимости искать нужного специалиста на стороне — все специалисты находятся в технопарках. Для оплаты этих услуг и других расходов, связанных с выполнением проекта, клиенты получают от технопарка кредит (иногда его предоставляют банки или заинтересованные фирмы). Все это входит в перечень сервисных услуг технопарка. Этот сервис становится эффективным и начинает приносить

доход технопарку (а значит, и вузу или научному центру, обычно учреждающему технопарк), когда проекты эффективны и прибыльны.

Крупнейший и первый из «научных парков» США — Стэнфордский, основанный в 1960-е гг. Его основатель, профессор Фредерика Е. Термана, говорил: «Мы строим новый тип общества: общество техников-ученых. Это общество состоит, с одной стороны, из отраслей промышленности, использующих высокие технологии, а с другой стороны — из сильного университета, обладающего чутьем на творческую деятельность в окружающей промышленности».

Форматов технопарков существует множество, но построены они в соответствии с единым принципом — это точка партнерства науки, бизнеса и государства. Наука, взаимодействуя с рынком, имеет возможность актуализировать свои разработки. Бизнес получает консультационные услуги научных учреждений, льготные условия размещения и доступную инфраструктуру. Для государства технопарки — эффективный инструмент развития национального инновационного потенциала (в некоторых сферах, например в программировании, они могут стать основой для целой отрасли).

Условно технопарки можно поделить на два вида. Первый — это инновационно-технологические центры при вузах, которые, как правило, занимаются разработкой программного обеспечения и других «интеллектуальных» продуктов. Второй тип технопарка — комплекс, состоящий из офисного центра, небольшого локального склада и маленького производства на одной

территории. Таким образом, технопарки более дешевы и удобны для клиентов — малых промышленных предприятий. Они быстрее, чем бизнес-центры, окупаются, что очень важно для инвесторов. Для собственника, конечно, технопарк — это меньший доход, чем офисный центр, однако он в большей степени гарантирован.

«Научные парки» можно условно свести к трем моделям — американской (США, Великобритания), японской (Япония) и смешанной (Франция, ФРГ). В США и Великобритании в настоящее время выделяются три типа «научных парков»:

1. «Научные парки» в узком смысле слова;
2. «Исследовательские парки», отличающиеся от первых тем, что в их рамках новшества разрабатываются только до стадии технического прототипа;
3. «Инкубаторы» (в США) и инновационные центры (в Великобритании и Западной Европе), в рамках которых университеты «дают приют» вновь возникающим компаниям, предоставляя им за относительно умеренную арендную плату землю, помещения, доступ к лабораторному оборудованию и услугам.

Японская модель «научных парков», в отличие от американской, предполагает строительство совершенно новых городов — так называемых «технополисов», сосредотачивающих научные исследования в передовых и пионерных отраслях и наукоемкое промышленное производство. В качестве «технополисов» избрано 19 зон, равномерно разбросанных по четырем островам. Все

«технополисы» должны удовлетворять следующим критериям:

- быть расположенным не далее, чем в 30 минутах езды от своих «городов-родителей» (с населением не менее 200 тысяч человек) и в пределах одного дня езды от Токио, Нагоя или Осаки;
- занимать площадь не более 500 квадратных миль;
- иметь сбалансированный набор современных научно-промышленных комплексов, университетов и исследовательских институтов в сочетании с удобными для жизни районами, оснащенной культурной и рекреационной инфраструктурой;
- располагаться в живописных районах и гармонизировать с местными традициями и природными условиями.

Сейчас представляется достаточно очевидным, что повышение конкурентоспособности российской промышленности возможно только через развитие инновационной деятельности. Одним из главных направлений развития и стимулирования инновационной деятельности является создание инновационной инфраструктуры. Первые элементы инновационной инфраструктуры — научно-технологические парки и бизнес-инкубаторы — были созданы в России на базе высших учебных заведений в начале 1990-х гг. в Томске (1990 г.), Москве и Зеленограде (1991 г.). В середине 1990-х гг. появляются технопарки на базе государственных научных центров (ГНЦ). Следующим шагом было появление региональных технопарков, созданных для развития производства

наукоемкой продукции. Такие технопарки имели собственные помещения, финансовую поддержку от федераль-

ных и региональных властей и довольно успешно развивали в своих стенах малые инновационные фирмы.

Технопарки Санкт-Петербурга — проблемы становления

В Петербурге технопарки в основном развиваются по так называемому стенфордскому пути (исключения составляют технопарки при объединениях «Светлана» и ЛОМО), то есть на базе высших учебных учреждений. В Петербурге есть также несколько технопарков, организованных при крупных вузах. Например, технопарк Электротехнического университета (ЛЭТИ), ЗАО «Технопарк Лесотехнической академии», Балтийский технопарк (при БГТУ «Военмех»), технопарк Политехнического института, Технопарк Санкт-Петербургского университета информационных технологий, механики и оптики (СПбГУ ИТМО).

Рассмотрим деятельность одного из успешных технопарков — технопарка ЛЭТИ. В структуру технопарка входят инновационно-технологический центр (ИТЦ), центр по связям с промышленностью и инновациям, студенческое учебно-проектное бюро, центр коммерциализации и трансферта технологий, в перспективе будет создан молодежный инновационный центр и инфопарк, специализирующийся на IT-разработках.

ИТЦ — это бизнес-центр, в нем размещаются уже вставшие на ноги предприятия. Хотя ИТЦ — это структурное подразделение технопарка, управляет им отдельная компания, а профессора и деканы вуза являются

акционерами. Центр по связям с промышленностью и инновациям решает проблемы взаимодействия с крупными промышленными предприятиями, отвечает за организационное и финансовое сопровождение инновационных проектов. Очень важна цепочка: кафедра — малая фирма — промышленное предприятие, которое называют стратегическим партнером 4. Партнерами Электротехнического университета являются НИИ «Вектор», НП «Радар ММС», «Буревестник», «Светлана», «Электроприбор», Электрон».

Следует отметить, что технопарки в Петербурге, и вообще в России, не имеют своего юридического лица, не имеют права приглашать по контракту в качестве клиентов физических лиц. Даже в лучших технопарках, таких, как, например, технопарк Электротехнического университета (ЛЭТИ), все клиенты — преподаватели этого же вуза, который посредством технопарка пытается помочь им реализовать свои идеи. Это ограничивает технопарк и сдерживает его развитие. Ведь во всем мире технопарки руководствуются теми же принципами, что и любая коммерческая фирма, — экономической эффективностью. И соответственно выбирают клиентов.

Как отмечают эксперты финской аналитической компании UFN, главный фактор, определяющий непол-

ноценность российских технопарков, — их система финансирования. Бизнес-планы для технопарков обычно разрабатываются на период 10–15 лет. Основную часть финансирования такие проекты в большинстве случаев получают непосредственно от государства¹: в Англии доля государственного финансирования составляет 62%, в Германии — 78%, во Франции — 50%, в Бельгии — практически 100%².

Во многих странах при создании технопарков кроме прямого финансирования применяется обширная система льгот, например, на предоставление земли, недвижимости, оборудования. Как правило, государство предоставляет льготы по налогообложению прибыли, систему ускоренной амортизации оборудования, льготы при аренде основных средств и таможенных операциях.

Именно налоговые льготы стали во многих странах одним из самых распространенных способов стимулирования инновационной активности. Так, по данным анкетирования, проведенного Национальной ассоциацией технических исследований Франции, более 36% опрошенных подчеркнули, что без налоговых льгот выполнение научных и прикладных программ в рамках технопарков было бы невозможным.

Однако практика показывает, что льготы и государственное финансирование «коммуналки» — это необходимые, но не достаточные условия. Не менее важно обеспечить для высокотехнологичного бизнеса свободный

доступ к государственной научной инфраструктуре — начиная с использования научного оборудования, библиотек и интеллектуального потенциала ученых и заканчивая участием в государственных научных программах.

Одной из причин появления технопарков в государственных вузах является многоканальная система финансирования их деятельности. Первой основной компонентой этой системы является государственное (федеральное) финансирование учебной и научной деятельности. Вторая компонента — это пополнение бюджета вуза за счет ведения научных исследований — составляющая научно-исследовательской части (НИЧ). Основной задачей НИЧ является организация научных исследований в различных областях науки и техники.

Однако некоторые направления исследований получают столь мощное развитие, что требуют качественно новой экспериментальной или даже производственной базы. Таким образом, эти направления перерастают рамки НИЧ и для своего дальнейшего развития требуют образования юридического лица — либо в форме НИИ, либо в форме УНЦ, либо в форме малого предприятия. Объединение подобных юридических лиц и создает технопарк.

Третья компонента — это пополнение бюджета вуза за счет ведения образовательной деятельности на коммерческой основе (коммерческий прием, различные образовательные услуги).

¹ Учитывая, что технопарки с участием государственных структур составляют не более 5% от их общего числа.

² Биргер П. Будущее за ними // Эксперт Северо-Запад. 2005. № 23. С. 9.

Четвертая компонента — это пополнение бюджета вуза за счет производственной деятельности вуза (технопарк).

Пятая компонента — это пополнение бюджета вуза по международным связям, финансирования по международным программам, спонсорская помощь и т. д.

Иными словами, технопарк — это среда, в которой обеспечивается высокая выживаемость малых вузовских фирм наукоемкого производства, благоприятные условия для их развития.

Концепция МЭРТ: под технопарк выделяется единая территория, которая получает статус свободной экономической зоны. Первая концепция разработана Министерством экономического развития и торговли (МЭРТ) и представлена в «Законе об экономических зонах в РФ». Закон предусматривает возможность создания двух типов особых экономических зон (ОЭЗ) — промышленно-производственных (ППЗ) и технико-внедренческих (ТВЗ). Последняя является экономической основой для технопарка. Скоро в России появятся еще два типа особых зон: туристско-рекреационные и портовые

Все зоны организуются вблизи научных и производственных центров советских времен — в Зеленограде (микроэлектроника), в подмосковной Дубне (ядерные технологии), в Санкт-Петербурге (IT и приборостроение), Томске (нанотехнологии), Липецкой области (бытовая техника, возможно, мебель), Елабуга (автокомпоненты, нефтехимия). ОЭЗ будут жить в условиях свободной таможенной зоны. Это означает отсутствие таможенных пошлин и НДС на экспортируемые то-

вары, что должно сделать импортируемое оборудование (в том числе и научное) более доступным. Намного легче станет и вывозить продукцию, произведенную в ОЭЗ.

В ТВЗ базовая ставка единого социального налога снижена с 26% до 14% (для зарплат до 280 тыс. руб., далее регрессивная шкала). Таким образом без дополнительных затрат доход сотрудников фирм, разрабатывающих высокие технологии, вырастает почти на 20%. В ППЗ — ускоренная амортизация основных средств с коэффициентом не более 2, предприятия здесь имеют право переносить убытки предыдущего налогового периода на текущий без ограничений (для сравнения — вне ОЭЗ ограничение в 30% налоговой базы).

Резидентом промышленно-производственной зоны можно стать, вложив в материальные активы 10 млн евро, а резидентом технико-внедренческой — заключив договор аренды объектов госимущества, «расположенных на земельных участках в пределах территории ОЭЗ». Чтобы стать резидентом зоны, необходимо пройти отбор территориального органа по управлению ОЭЗ и организованного им экспертного совета, который должен одобрить бизнес-планы претендентов на статус резидента зоны. Руководить ОЭЗ (расположенным здесь технопарком) будет государственное агентство. Инвестирование за счет средств регионального и местного бюджетов.

В Петербурге закон подвергся критике. Закон подразумевает создание производства в «чистом поле» при отсутствующей инфраструктуре. Это означает, что на определенном

участке Петербурга или пригорода появится ОЭЗ. В ее пределах будет организован технопарк, который начнет привлекать участников со стороны бизнеса и научно-инновационных кругов. Фактически МЭРТ взяло за основу индийскую модель.



Рис. 1. Концепция МЭРТ

Представители петербургских вузов разработали концепцию сетевого технопарка. На базе существующих и

формирующихся городских технопарков предполагается создать единую сетевую распределенную структуру. Эта структура будет управляться координационным советом, куда войдут представители технопарков, а также сотрудники администрации города и

отраслевых министерств. Университеты в 2004 году заявили о достаточно крупных проектах по развитию собственных технопарков (см. табл. 1) Общая сумма инвестиций, необходимая для того, чтобы создать на

основе перечисленных проектов полноценные структуры, составляет около 1 млрд долларов.

Таким образом, в Петербурге столкнулись две концепции развития технопарков. Сетевая концепция, предложенная петербургскими вузами, представляется нам более рациональной в связи с тем, что она использует позитивный скандинавский опыт организации технопарков, где они входят в местные ассоциации, лоббирующие свои интересы на государственном уровне.

Таблица 1. Крупнейшие заявленные проекты технопарков в Санкт-Петербурге

Инициатор	Место расположения	Заявленный объем инвестиций
Петербургское отделение РАН	Шувалово	400 млн долларов
«Руссофт»	ЦИТ «Северный» (м. «Пионерская»)	55 млн долларов
СПбГУ	«Петергоф-Наукоград»	10 млн долларов
СПбГУТ им. М. А. Бонч-Бруевича	район м. «Пр. Дыбенко»	500 млн долларов

Скандинавский опыт

В рейтинге конкурентоспособности стран Западной Европы первую строчку занимает Финляндия. На сегодня в Финляндии существует 23 технопар-

ка. Проведем анализ успешных проектов в Финляндии, что позволит нам сопоставить проекты технопарков для г. Санкт-Петербурга.

Особенность Финляндии — активное участие в работе технопарков студентов университетов и политехников. Расходы на НИОКР в стране составляют 3,5% ВВП (третье место в мире после Швеции и Израиля). Основными источниками финансирования науки являются: промпредприятия — 69%; государство — 28%; международные средства — 3%. Госрасходы, связанные с научными исследованиями и развитием технологии в Финляндии в 2003 г. составили 4,4% бюджета страны — 1,417 млрд евро. Это один из самых высоких в Европе показателей доли госрасходов — 0,99% от ВВП (в ЕС в целом — 0,77%). В сфере науки и НИОКР занято 70 тыс. специалистов. Ежегодно присуждается 1200 докторских степеней (45% — женщины).

На организацию такого взлета в стране, еще совсем недавно не имевшей ни сильной научной базы, ни передовой промышленности, понадобилось не так уж много времени: все произошло на глазах одного поколения. В конце 1970-х в Финляндии все было примерно так же, как у нас сейчас: чиновные ученые полагали, что контакты с промышленностью унижают «высокую» науку, а бизнес считал ученых нахлебниками. Когда политическая элита осознала, что единственный надежный ресурс для долгосрочного развития страны это технологии, первое, что она сделала, организовала диалог с бизнесом: в 1979 г. был собран Национальный технологический комитет, в который вошли представители всех отраслей промышленности, имевшихся на тот момент в стране. «Какие технологии сейчас особенно необходимы

для модернизации и развития ваших предприятий?» — спросило государство у бизнеса. Бизнес ответил. Так были определены первые финские приоритеты в области науки и технологий. Второй шаг государства — в 1983 г. было создано национальное технологическое агентство TEKES. Как только эта организация появилась, случилось невероятное: ученым стало выгодно делать то, что было востребовано бизнесом, а бизнесу — идти к ученым, чтобы в их лабораториях черпать ресурсы для своего развития. Финские наука и промышленность стали расти вместе, подпитывая друг друга. Компании постепенно освоили способ роста за счет «домашних» технологий и поддержки государства, а у государства появились средства и возможности поддерживать и другие, пока еще слабо востребованные научные направления. Сегодня финская национальная модель производства и использования новых знаний признана одной из наиболее эффективных в мире. В формуле финского успеха три классических составляемых:

- высокий уровень образования,
- конкурсный принцип распределения средств на науку,
- развитая инновационная инфраструктура.

TEKES является основной организацией по определению направлений исследований, финансированию и планированию работ, направленных на развитие и внедрение высоких технологий в рамках программы, выработанной Советом по науке и технологической политике. TEKES обеспечивает финансирование и экспертные оценки технологических инновационных про-

ектов предприятий, исследовательских институтов и университетов Финляндии и способствует сотрудничеству между участниками данных исследовательских работ, в т. ч. на международном уровне (например, проведение международных конференций или двусторонних встреч). Треть средств Агентства расходуется в качестве грантов и займов на финансирование проектов, осуществляемых университетами Финляндии, а 2/3 — промышленными предприятиями, в т. ч. малым и средним бизнесом. По существующему законодательству Финляндии любое финское или зарегистрированное в стране иностранное предприятие имеет право обращаться в TEKES за финансовой помощью для проведения НИОКР. В 2003 г. государство предоставило в распоряжение TEKES 407,2 млн евро. На эти средства по грантовому принципу было профинансировано 2196 исследовательских проектов. В 2005 г. TEKES распоряжался 432,4 млн (это более 28% всех расходов государства на научно-технологическую сферу)³. Половину своего бюджета агентство направляет на финансирование любых интересных, перспективных проектов, другую половину — на национальные технологические программы, так называются приоритетные направления, которые определяют эксперты TEKES, исходя из потребностей национальной экономики и технологических трендов мировой индустрии. В середине срока действия каждой программы, а они, как правило, рассчитаны на 3–5 лет, приглашают иностранных специалистов,

чтобы те оценили то, что уже сделано. Когда программа завершена, иностранцев приглашают снова — обсудить, какие получены результаты и как их эффективнее использовать. Свои приоритеты TEKES пересматривает и корректирует каждые три года, обсуждая их обязательно вместе с представителями промышленности, исследовательских институтов, университетов и министерств.

Качество финского образования и высокий уровень научных исследований — это две стороны одной медали. Финская высшая школа тесно связана с наукой: в университетах проводится львиная доля всех фундаментальных исследований и часть прикладных. Студенты и аспиранты имеют свободный доступ ко всем авторитетным мировым изданиям научного и научно-технического профиля, в университетских лабораториях в их распоряжении современное оборудование. На базе 20 университетов в Финляндии созданы 23 научных парка, объединенных в Ассоциацию научных парков Финляндии «TEKEL» (Finnish Science Park Association), которая помогает высокотехнологичным предприятиям запустить бизнес, развить его и выйти на мировой уровень⁴. 1982 г. — первый технопарк в Финляндии, в 1988 г. основана Финская Ассоциация Технопарков (TEKEL) как часть национальной инновационной системы. Она действует как посредник между государством и научными парками. Ключевые партнеры TEKEL — министерства и другие орга-

³ Дерябин Ю. С. Финны играют не по правилам // Российская научная газета. 2003. № 31 (34).

⁴ <http://www.tekel.fi>.

низации, которые продвигают и финансируют исследования, развитие бизнеса, интернационализацию и деловое сотрудничество. TEKEL также представляет финские научные парки на международном уровне и активно сотрудничает с международной ассоциацией научных парков IASP.

В конце 2005 г. была завершена более современная программа eTampere — проект сотрудничества городских властей города Тампере, образовательных и научно-исследовательских институтов, бизнес-организаций, рассчитанная на 5 лет. Программа включала несколько подпрограмм: развитие и online-обслуживание программы Infocity, финансирование исследовательского центра автоматизации обслуживания граждан региона Большое Тампере, программу развития фундаментальных основ новых технологий, исследовательский центр eBusiness по организации внедрения современных IT-технологий в бизнес-практику. Реализация проекта eTampere изменила отношения между учеными, компаниями и общественным сектором. Сотрудничество стало фактором, позволившим максимально использовать потенциал региональных экспертов. В процессе выполнения проекта eTampere университеты, политехнические и научно-исследовательские институты города были вовлечены в международные сети — теперь они ответственны, например, за координацию нескольких больших проектов ЕС.

Цель eTampere — привлечь 132 млн евро для реализации всех программ проекта, была превышена. В частно-

сти, для финансирования научных исследований из бюджета ЕС привлечено более 20 млн евро, что значительно больше, чем предполагалось. Однако не все цели относительно роста занятости и развития бизнеса в IT-секторе были достигнуты. Это можно объяснить глубоким спадом, который охватил сектор IT в Финляндии вскоре после того, как начала работать программа eTampere. Вместе с тем одно из самых важных достоинств eTampere — то, что проект позволил городу преуспеть во время спада. В 2004 г. Тампере был единственным центром в Финляндии, где занятость в IT-секторе повысилась на 7,5%, в то время как занятость в Хельсинки в это время упала больше чем на 10%.

Надо также отметить, что программа eTampere ускорила развитие общественных online-услуг в Тампере. Проекты прямых контактов с гражданами, среди которых internet-bus Netti-Nysse⁵, были эффективны — 80% жителей Тампере теперь говорят, что они используют Internet-услуги. Общество знаний требует многих и различных навыков от людей, потому также была реализована как часть проекта eTampere система поддержки этих 80% и оставшейся пятой части граждан, чтобы помочь присоединиться к обществу знаний ВСЕМ гражданам региона.

Добавим несколько слов о современных технологиях управления. Развитие IT-сектора позволяет снизить традиционные издержки при обмене информацией, что создает предпосылки для повышения конкурентоспособности бизнес-сектора. Однако этот

⁵ <http://tietosanakirja.org>.

потенциал может быть максимально эффективно использован лишь адекватными новым информационно-коммуникационным технологиям организационными структурами. По-видимому, такими структурами могут быть сети. Их особенность — горизонтальная структура, неограниченная коммуникация равноправных партнеров, прямые контакты. Для этого предприятия разбиваются на самостоятельные в хозяйственном, иногда и в правовом отношении хозяйственные единицы. Договорные отношения здесь переносятся на обладателей долей капитала, владельцев оборудования и со-трудников.

Участие в глобализации хозяйственной деятельности стало стержневым направлением развития компаний, добившихся значимых результатов в бизнесе. В частности, С. О. Календжян⁶ приводит перечень изменений в управлении компаниями в условиях глобализации:

1. *Изменения конкурентных преимуществ компаний промышленно развитых государств.* Решающее воздействие на эти преимущества оказывает мобильность факторов производства и их доступность вне национально-государственных границ. «Развивающиеся страны оказывают серьезное влияние на мировое производство и торговлю, которое объясняется сравнительными преимуществами этих государств на рынке товаров, тре-

бующих затрат неквалифицированного труда и локальных природных ресурсов. Следовательно, при глобализации корпоративного управления компании, ведущие бизнес в разных странах, вынуждены использовать различные системы менеджмента и учитывать местные национальные, религиозные, исторические и культурные особенности и традиции».

2. *Изменения в характере управления производственным процессом и бизнесом в целом.* В результате глобализации мировой экономики качественно новой моделью управления стал аутсорсинг⁷, охвативший тысячи компаний, расположенных в десятках государств. Безусловное лидерство в области применения аутсорсинговых многолетних соглашений имеют транснациональные корпорации.

3. *Изменения стратегии организации, развития бизнеса и управления человеческими ресурсами.* Распространенным становится разделение производственного процесса в территориальном аспекте на базе аутсорсинга и специализации отдельных стадий и операций. Крупные компании превращаются в аутсорсинговую сеть самостоятельных фирм без определенной национальной принадлежности. Они располагаются в разных странах и регионах

⁶ Календжян С. О. Аутсорсинг и делегирование полномочий в деятельности компаний. — М.: Дело, 2003.

⁷ Аникин Б. А., Рудая И. Л. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента. — М.: «ИНФРА-М», 2006.

мира и специализируются на отдельных стадиях производственного процесса по внутрифирменным аутсорсинговым контрактам.

В современном менеджменте под аутсорсингом понимают выполнение отдельных функций (производственных, сервисных, информационных, финансовых, управленческих и пр.) или бизнес-процессов (организационных, финансово-экономических, производственно-технологических, маркетинговых) внешней организацией, располагающей необходимыми для этого ресурсами, на основе долгосрочного соглашения, т. е. он понимается как современная методология создания высокоэффективных

и конкурентоспособных организаций независимо от формы собственности в условиях жесткой конкуренции. Преимущества сетей очевидны: расширение ресурсного потенциала без утраты гибкости. Внутренняя координация в сети осуществляется с помощью ИТ-технологий, подкрепленных культурой взаимного доверия. Виртуальное предприятие вместо капиталовложений в машины и оборудование может использовать сети носителей компетенций. Сравнительно высокие транзакционные издержки, свойственные подобным «рыхлым» сетевым структурам, компенсируются современными ИТ-технологиями.

Разработка эффективной модели обучения для экономики знаний

Современный мировой рынок образовательных услуг контролируют развитые страны Северной Америки, Западной Европы, Австралии и Японии. Положение России на этом рынке более чем скромное. Существуют несколько точек зрения на образование. Одна трактует образование как коммерческую услугу, вторая состоит в том, что образование — общественное благо, на которое имеет право каждый гражданин, не ущемляя интересы других. Однако по конституции РФ образование — право каждого, не связанное с какими-либо ограничениями коммерческого характера, тогда как услуга — это действие, осуществляемое с целью извлечения материальной или нематериальной, прямой или косвенной выгоды. Есть и третья точка зрения, в соответ-

ствии с которой профессиональное образование, в том числе высшее, это система, ориентированная на производство одного из факторов производства — труд, а не на потребление какого-либо материального блага или услуги. В рамках Болонского процесса образование рассматривается как общественное благо, в то время как ВТО рассматривает образование как услугу, которую нужно как можно выгоднее продать потребителю. У России по этому вопросу все еще нет ясной позиции.

Сегодня образование является одним из быстроразвивающихся секторов мировой торговли услугами. Участие в международном рынке является объективной необходимостью, обеспечивающей конкурентоспособность образовательных систем, которые

становятся производителями качественных услуг с большой потребительской стоимостью.

В настоящее время рынок ни одного из факторов производства (труд, капитал, земля) не регулируется в рамках ВТО, и нет никаких тенденций к их включению в ВТО⁸. Присоединение России к ВТО означает принятие обязательства предоставить всем странам-членам ВТО режима наибольшего благоприятствования в торговле образовательными услугами. На практике это означает, что все иностранные университеты, которые будут допущены на российский рынок, должны иметь одинаковые возможности.

Одной из основных современных проблем российского вузовского образования является разработка эффективной модели специалиста в системе «образование – обучение – трудоустройство». Такой подход предполагает решение основных управленческих задач при реализации учебного процесса:

- выполнение основных требований программы обучения в соответствии с образовательным стандартом дисциплины;
- формирование профессиональных навыков при обучении будущего специалиста, которые должны учитываться в соответствии с требованиями рыночных условий.

В модернизации высшего образования важна его адаптация к реалиям постиндустриального общества. Необходимо совершенствование структуры

образования для сохранения в условиях его массовости лучших традиций подготовки профессиональных элит и гибкого отклика на требования рынка труда. Нужно обновление технологий и организации обучения с тем, чтобы на выходе процесса обучения был не просто человек, напичканный знаниями — часто избыточными, бесполезными и быстро устаревающими, а индивид, способный к постоянному самообучению, умеющий добывать знания. Обновления требуют ресурсное обеспечение образования, административное управление и многое другое. Попутно нужно решать вопросы качества образования и обеспечения равного к нему доступа.

Современной реализацией модели специалиста могут стать технологии обучения, которые содержат проблемно-ориентированные задания для выполнения их студентами на базе технопарков. На практике используются следующие виды научно-исследовательских работ студентов:

1. научно-исследовательская работа, включаемая в учебный процесс;
2. научно-исследовательская работа, выполняемая во внеучебное время (в рамках вузовских мероприятий: олимпиады, смотры-конкурсы, семинары и т. д.);
3. научно-исследовательские работы адаптивного характера (ориентированного на проекты).

По-видимому, последний вид НИРС является наиболее перспективным, так как он имеет, с одной стороны, проблемно-ориентированную направленность, а с другой стороны, вы-

⁸ Колесов В. П. Рынок образовательных услуг и ценности образования (Между ВТО и Болонским процессом) // Высшее образование в России. 2006. № 2. С. 3.

являет готовность студента к рыночной самореализации (трудоустройству). Поэтому данному виду работ и следует уделять наибольшее внимание. Вместе с тем подобная цель предполагает следующие задачи:

- разработка эффективной модели НИРС как разновидности системы корпоративных отношений (СКО) участников организации;
- реализация на практике адаптивных моделей управления организации и обучение менеджеров этой организации.

Независимо от того, какая из моделей формально будет внедрена в Петербурге, технопарки заработают только в том случае, если инициаторами их создания станут не вузы, а бизнес, который в первую очередь заинтересован в удобных и конкурен-

тоспособных на мировом рынке условиях развития. Анализ передового мирового опыта показывает, что формат сетевого распределенного технопарка оптимален для мегаполиса, однако его существование имеет смысл лишь в том случае, если он получит финансовую поддержку государства.

Важно отметить, что многие особенности национальных систем образования, которые ВТО относит к «барьерам» на пути глобализации образовательной среды, являются необходимыми для их поддержания и развития. Поэтому при вступлении в ВТО необходимо позаботиться не только о защите отечественной системы образования, но и ее сущностной модернизации и адаптации к реалиям экономики знаний постиндустриального общества.

Развитие региональных сетей бизнес-инкубаторов — век времени

Вандышев В. А.

Создание сети базовых бизнес-инкубаторов (БИ) в различных регионах является одним из основных направлений Концепции развития сети БИ в России.

Бизнес-инкубатор — организация, призванная обеспечить наиболее благоприятный климат для создания стартовых условий представителям малого бизнеса, путем предоставления различных видов услуг (консалтинговых, арендных, образовательных, финансовых и пр.) на льготных условиях.

Главное назначение бизнес-инкубатора — это первоначальная поддержка малых предприятий, которые хотят, но по экономическим соображениям не могут начать свое дело. На конкурсной основе в бизнес-инкубаторе размещается несколько разнопрофильных предприятий для реализации собственных проектов. Бизнес-инкубаторы уменьшают риски предприятий и их инвесторов, предоставляют предприятиям по низким ценам профессиональные услуги, оборудование, площади, микрофинансовую поддержку, создают среду для формирования сообщества молодых предпринимателей. В бизнес-инкубаторе на малом пространстве собирается вся необходимая информация и предоставляются услуги для управления предприятием.

Большинство малых предприятий затрачивают неимоверные усилия на решение организационных вопросов, таких как поиск помещений для

Валерий Александрович Вандышев — кандидат экономических наук, ректор Института Менеджмента и Инноваций, координатор Ассоциации бизнес-инкубирующих структур (г. Санкт-Петербург).

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

169

3/2006

производства и офиса, организация связи, приобретение вычислительной и оргтехники, поиск квалифицированных бухгалтерских, юридических и прочих услуг. Основной задачей бизнес-инкубатора (БИ) как раз и является оказание подобных услуг субъектам малого предпринимательства, чтобы предприниматели на начальном этапе могли сконцентрироваться только на развитии своего бизнеса. Конечным продуктом деятельности БИ является независимый хозяйствующий субъект, хорошо адаптированный к функционированию в специфических условиях внешней рыночной среды.

Эффективность бизнес-инкубатора, как формы поддержки малого предпринимательства, обеспечивается, прежде всего, за счет комплексного сопровождения малых предприятий на всем протяжении реализации их проектов: от обучения и составления бизнес-планов собственных проектов до получения микрофинансовой поддержки и выпуска готовой продукции.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ создание бизнес-инкубатора рассматривается как предпринимательская деятельность, которая может осуществляться в различных формах. При этом бизнес-инкубатор может регистрироваться и как коммерческая, и как некоммерческая организация.

Инкубация предприятия представляет собой сложный процесс его начального формирования. Стадии инкубации предшествует этап зарождения, на котором появляется идея предприятия и прорабатываются варианты ее реализации. Основными действующими лицами на этом этапе выступают предприниматели с их предложениями.

В период инкубации осуществляются первые шаги становления предприятия. Зарожденная идея обретает свою реализацию в виде коммерческого продукта. На этом этапе, как правило, необходимы материальные вложения, связанные с организацией рабочего пространства, оборудованием, сопровождающими услугами. В этот период организаторам предприятия требуется легкий доступ к информационным источникам по вопросам предпринимательства в своей области производства, требуются рабочие контакты с предпринимателями и т. д. Инкубационный период относится к наиболее уязвимой стадии роста предприятия.

Опыт Ассоциации бизнес-инкубирующих структур (АБИС) показывает, что в развитии малого бизнеса заинтересованы, в первую очередь, муниципальные власти. Они наиболее восприимчивы к новым формам и методам стимулирования развития малого бизнеса и охотно изучают передовой опыт по этой тематике. В последние годы именно мэрии и администрации областных, средних и малых городов просят помощи в вопросах создания и организации деятельности бизнес-инкубаторов.

Одна из важнейших проблем, которые решают муниципалитеты посредством открытия бизнес-инкубатора — оказание гражданам практической помощи в открытии собственного дела, и как следствие — увеличение доходной части местного бюджета (основная часть налогов от малого бизнеса идет в местный бюджет).

В составе инкубатора предусматриваются четыре структурных блока:

- Административный, включающий в себя администрацию бизнес-инкубатора и обслуживающую техническую службу.
- Образовательно-консалтинговый, охватывающий сферу консалтинга, образовательных услуг, предоставления услуг вычислительной и оргтехники.
- Микрофинансовая поддержка (лизинг, кредитная кооперация, агентства кредитных гарантий).
- Курирующий, включающий поддержку и сопровождение производственной деятельности предприятий, размещенных в бизнес-инкубаторе.

Предусматривается, что с момента вхождения в инкубатор предприятие может рассчитывать на получение следующих услуг:

Аренда:

- производственных и офисных помещений;
- складских помещений;
- торгово-выставочных площадей;
- зала для проведения семинаров, конференций, совещаний;
- комнаты для ведения переговоров;
- транспортных средств;
- оборудования;
- средств вычислительной техники и программного обеспечения.

Консультационные услуги по разделам:

- налогообложение;
- получение инвестиционных и кредитных ресурсов;
- оформление документации (контракты, договоры, соглашения);
- регистрация, перерегистрация, ликвидация предприятий;
- бизнес-планирование;
- маркетинг.

Предоставление помощи:

- ведение бухгалтерской отчетности;
- оформление юридических документов;
- компьютерная обработка данных;
- информационное обеспечение.

Обучение предпринимателей

- проведение семинаров по проблемам малого бизнеса;
- организация курсов по основам ведения предпринимательской деятельности;
- обучение основам пользования персональным компьютером и работе со специализированными экономическими программами;
- проведение тренингов с привлечением ведущих экспертов и преподавателей международного, российского и регионального уровня.

Предоставление услуг:

- связи;
- копировальной техники;
- канцелярских;
- вычислительной техники.

Микрофинансовая поддержка:

- лизинг;
- кредитная кооперация;
- агентство кредитных гарантий.

Предусматривается следующая схема вступления, пребывания и выхода предприятий из бизнес-инкубатора.

- Претенденты на размещение в бизнес-инкубаторе отбираются на конкурсной основе из числа предпринимателей, представивших бизнес-проекты создания собственного дела и доказавшие эффективность и целесообразность реализации проекта. Юридической основой входа (выхода) в инкубатор является договор аренды производственных или офисных помещений, который требует ежеквартального подтверждения сторон и может быть расторгнут по желанию одной из них. Тогда клиент обязан в месячный срок освободить занимаемую площадь.
- В период размещения в бизнес-инкубаторе клиент имеет право получить все виды поддержки, предоставляемые бизнес-инкубатором, на безвозмездной или льготной основах.
- В условиях бизнес-инкубатора в течение первого года происходит развитие предприятия, улучшение его финансово-экономического состояния. Затем поддержка инкубатора постепенно сокращается, возрастает плата за предоставляемые услуги.
- Следующим этапом является подготовка предприятия к выходу из бизнес-инкубатора. При этом администрация бизнес-инкубатора оказывает своему клиенту всяческое содействие в поиске новых производственных и офисных помещений.

- После выхода из инкубатора одних предприятий, их места на конкурсной основе займут новые предприятия.

Вышедшие из инкубатора малые предприятия в дальнейшем могут продолжать пользоваться консультационными услугами инкубатора на абонементной основе.

По условиям договора (не обязательно) после выхода из инкубатора малое предприятие в течение 2–3 лет перечисляет на его счет 2–4% от прибыли или инкубатор имеет долю собственности в уставном капитале предприятия. Эти средства используются на развитие инкубатора, совершенствование его материально-технической базы.

Предусматривается, что взаимоотношения бизнес-инкубатора и малого предприятия будут строиться на договорной основе. По условиям договора бизнес-инкубатор оказывает малому предприятию поддержку путем предоставления услуг по льготным ценам. После выхода из инкубатора малое предприятие в той или иной форме компенсирует стоимость оказанных ему услуг. Для осуществления оперативного контроля за деятельностью малого предприятия бизнес-инкубатор может в той или иной степени участвовать в уставном капитале предприятия.

Рассмотрим проблемы формирования и функционирования сетей БИ и других структур поддержки малого бизнеса на региональном уровне — то есть на уровне субъекта федерации или сопоставимой с ним территории. За исключением, пожалуй, Ленинградской области, где создание региональ-

ной сети структур поддержки предпринимательства является одним из приоритетов долгосрочной стратегии социально-экономического развития (в настоящее время в областную сеть входит двадцать пять организаций содействия развитию малого и среднего бизнеса, в том числе пять муниципальных БИ в Тосно, Волхове, Тихвине, Приозерске и пос. Тайцы Гатчинского района), для подавляющего большинства российских регионов это — пока вопрос ближайшего или отдаленного будущего.

Кроме того, следует отметить, что *качественное* отличие региональной сети от федеральной, особенно с учетом масштабов российской территории, состоит в том, что при наличии связи через Интернет и других современных видов дистанционной коммуникации, тем не менее, на первый план выступают персональные контакты, и роль личного общения чрезвычайно велика.

Практические вопросы функционирования региональных сетей, в том числе с участием бизнес-инкубаторов и других структур поддержки предпринимательства, являются предметом дискуссий. При этом ключевая проблема заключается в том, что при наличии множества членов сети ее развитие определяют лишь несколько наиболее активных участников, так называемый «актив» или «ядро» сети.

Как показывает опыт Германии, на современном этапе в развитии региональных сетей наиболее актуальными являются следующие проблемы:

■ Организация и управление

Здесь на первый план выступает соотношение активной и пассивной час-

тей региональной сети, то есть «ядра» и «периферии». Основная задача сетевого менеджмента — обеспечить максимальное вовлечение и активность всех участников сети на основе принципа самоорганизации. По мнению сетевых экспертов и рядовых членов, лозунг «все делают все» в данном случае себя не оправдывает: наиболее подходящей представляется «ступенчатая модель организации», при которой члены различного уровня имеют свои права и обязанности. В этой модели необходимо принять и соблюдать общие «правила игры» и обеспечивать прозрачность управления для всех участников.

■ Эффективность

Вопрос эффективности работы сетевого менеджмента («актива») и сети в целом важен по той простой причине, что до сих пор нет общепринятой методики и показателей эффективности сетей и проектов. Поэтому необходима регулярная самооценка и анализ результатов с использованием современных креативных технологий. С другой стороны, предлагается привлекать для этих целей внешних независимых экспертов и кооперироваться с научными и исследовательскими центрами.

■ Мотивация

Главным условием функционирования региональной сети на длительную перспективу является мотивация активных участников и привлечение новых членов. Дело в том, что в повседневной деятельности участники сети в первую очередь озабочены реализацией конкретных проектов, а вопросы развития и управления сетью в целом отодвигаются на второй план. Эта дилемма может быть реше-

на путем формулирования конкретных, динамичных и обозримых целей развития сети, которые представляют интерес для всех участников и позволяют подключиться к сети новым членам сначала в качестве наблюдателей, а затем — более активных участников. Динамичная цель означает, что она позволяет использовать преимущества и сильные стороны каждого участника и тем самым обеспечивает «идентификацию с сетью».

На практике речь может также идти о совместной реализации так называемых «маяковых проектов» («High-lights»), которые интересны всем участникам региональной сети и могут быть реализованы в короткие сроки с хорошими результатами, особенно если они финансируются за счет средств доноров, федерального или регионального бюджетов. С другой стороны, необходимо также поддерживать локальные инициативы и местные проекты, что повышает заинтересованность участников и общую устойчивость сети.

▪ Конкуренция

Отношения с конкурентами в региональных сетях бизнес-инкубирующих структур не являются такой острой проблемой по сравнению с региональными сетями производственного характера, когда в региональную сеть (кластер) объединяются частные предприятия и фирмы. Тем не менее, это — часть повседневной реальности любой сети. При этом речь может идти как о возникновении отношений конкуренции внутри сети, вплоть до формирования «групповых интересов», противоречащих общим целям, так и по отношению к внешним струк-

турам и организациям. Здесь вряд ли можно говорить о готовых рецептах, тем не менее, разделение ответственности, специализация, стимулирование сильных сторон каждого из участников, соблюдение общих «правил игры», прозрачность — все это способствует предотвращению взаимных конфликтов. Что касается внешней среды, то здесь очень важна продуманная концепция PR и активная работа по связям с общественностью, интенсивная информационная кампания по отношению к населению и пр.

▪ Информация и коммуникация

Одним из главных условий жизнеспособности любой региональной сети является эффективная информационная политика и интенсивная коммуникация внутри и вне сети. В нашем варианте речь идет о следующих принципах:

- в центре коммуникационной стратегии должен быть лозунг: «Кто не участвует, тот упускает свой шанс»;
- информация должна быть свободной и доступной;
- коммуникация — это не абстрактное общение в сети, а взаимосвязь между конкретными лицами;
- информация должна достигать всех участников, в том числе «пассивную периферию» и потенциальных членов;
- сетевая коммуникация предполагает общение не только между руководством, но и между рядовыми сотрудниками.

На практике активная информационная и коммуникационная политика может быть реализована через:

- интернет-форумы и презентации;
- участие в выставках;
- прессу, радио, ТВ;
- публикации в специальных изданиях;
- издание собственного журнала и буклета;
- специальные мероприятия;
- активный диалог с населением (опросы, интервью, анкетирование).

Таким образом, участники региональных сетей бизнес-инкубаторов сходятся во мнении, что в результате сетевого взаимодействия, при соблюдении определенных «правил игры», выигрывает каждый участник региональной сети, и в конечном итоге возрастает конкурентоспособ-

ность территории. Именно в региональных сетях, или так называемых кластерах, проявляется эффект синергии, который придает новое качество данному региону.

Применительно к сегодняшнему дню необходимо подчеркнуть, что главным условием реализации проектов по созданию и развитию региональных сетей БИ является объединение усилий и интересов его будущих членов и местных и региональных политиков. Обе стороны должны проникнуться идеей создания региональной сети структур поддержки предпринимательства и совместными усилиями претворять ее в жизнь. Какие проблемы придется решать ее участникам прежде всего — организационные, финансовые, управленческие или информационные — покажет будущее.

Управление качеством образовательного процесса в вузе

Стрижак Н. А.,
Белякова Л. Ю.

Наталья Анатольевна Стрижак — кандидат педагогических наук, заведующая отделом менеджмента качества негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Институт специальной педагогики и психологии».

Лариса Юрьевна Белякова — кандидат педагогических наук доцент кафедры социологии и социальной работы Северо-Западной академии государственной службы.

На современном этапе развития системы образования становится понятным, что успеха добиваются те учреждения, управление в которых основывается на принципах TQM (всеобщего управления качеством). Приверженность основным принципам TQM позволяет вузам успешно конкурировать как на рынке поставщиков, так и на рынке потребителей.

TQM — это управление целями и требованиями, в которое включается также и обеспечение качества, которое трактуется как система мер, гарантирующих уверенность потребителя в качестве продукции или услуг.

Переход от управления качеством отдельно взятых изделий и услуг к управлению процессами произошел после изобретения статистических методов управления качеством, таких как контрольные карты Шухарта и таблицы статистического приемочного контроля.

Уже в 1950-е гг. была выдвинута концепция тотального управления качеством TQC. Ее автором был американский ученый Фейгенбаум. В 1970-е и 1980-е гг. начался переход от тотального управления качеством к тотальному менеджменту качества (TQM). В это время появились стандарты ISO 9000 (1987 г.), оказавшие весьма существенное влияние на менеджмент и обеспечение качества.

Своеобразием современного подхода к управлению качеством является переход от управления подразделениями к управлению процессами. Толь-

ко рассматривая любую работу как процесс со своими входами и выходами, можно сразу увидеть и понять, что поступает на входе в процесс, что получается на выходе процесса и какие действия по управлению процессами нужны¹. Основная идея заключается в том, что качество должно закладываться в ходе процесса, а не выявляться на этапе контроля. При этом система качества рассматривается как совокупность взаимосвязанных процессов.

Менеджмент процессов обычно включает: проектирование процессов, управление процессами, улучшение процессов.

В соответствии с п. 4.1. стандарта ГОСТ Р ИСО 9001-2000 организация должна:

- а) определить процессы, необходимые для системы менеджмента качества, и их применение во всей организации;
- б) определить последовательность и взаимодействие этих процессов;
- в) определить критерии и методы, необходимые для обеспечения результативности как при осуществлении, так и при управлении этими процессами;
- г) обеспечивать наличие ресурсов и информации, необходимых для поддержания этих процессов и их мониторинга;
- д) осуществлять мониторинг, измерение и анализ этих процессов;
- е) принимать меры, необходимые для достижения запланированных

результатов и постоянного улучшения этих процессов².

Задача современного управления, основанного на управлении качеством, состоит в том, чтобы все процессы и все составляющие их элементы находились под контролем, выявлялись и устранялись все несоответствия требованиям по качеству.

Качество образования имеет следующие особенности:

- многоаспектность или многогранность качества (качество конечного результата образования и качество потенциала образовательных систем, обеспечивающего достижение этого качества);
- многосубъектность определения и оценки качества образования (оценка качества образования осуществляется множеством субъектов, основные из которых: сами студенты, выпускники образовательных учреждений, их родители, государственные органы, общество в целом, сама система образования и преподаватели различных ее уровней и ступеней).

Основным процессом в вузе, как известно, является образовательный процесс, то есть процесс подготовки конкурентоспособных специалистов. Проблема конкурентоспособности неразрывно связана с проблемой качества подготовки кадров, которая обострилась в силу ряда причин:

- ликвидация государственного распределения выпускников вузов;

¹ Карабасов Ю. С., Кочетов А. И., Соловьев В. П., Дубровина Л. А. Всеобщее управление на основе качества. — М., 2003.

² ГОСТ Р ИСО 9001-2001. Система менеджмента качества. Требования. — М., 2001.

- снижение мотивации к овладению специальными знаниями, в связи со снижением престижа специальности;
- усиление конкуренции в связи с появлением новых участников взаимоотношений.

В TQM существенно возрастает роль человека, и, следовательно, большое значение придается обучению. Обучение становится тотальным и непрерывным, сопровождающим человека в течение всей его профессиональной деятельности. Обучение превращается в часть мотивации, ибо хорошо обученный специалист увереннее чувствует себя в коллективе, способен взять на себя роль лидера, имеет преимущества в карьере.

Все сказанное выше в полной мере характерно как для сферы начального профессионального, так и для высшего образования, где речь идет о качестве образовательных услуг, подготовки специалистов, формирования у них устойчивой мотивации к непрерывному образованию. Однако, следуя концепции управления **ПРОЦЕССАМИ** многие нововведения должны, прежде всего, касаться взаимодействия участников образовательного **ПРОЦЕССА**. Коренным образом меняется характер и содержание деятельности в системе «преподаватель – студент».

Важнейшим аспектом образования, связанным с проблемой его качества, является проблема качества деятельности преподавателей, их квалификации и компетентности, которая, по нашему мнению, представляет собой сложное интегративное образование, в которое входят:

- психолого-педагогическая компетентность;
- методическая компетентность;
- правовая компетентность;
- экономическая компетентность;
- деловая компетентность;
- коммуникативная компетентность;
- информационная компетентность.

Качество педагогической деятельности определяется существенно новыми «присущими характеристиками», соответствующими новым требованиям:

- значительно усложняется деятельность по участию в разработке новых образовательных программ и курсов, так как быстро изменяется объем информации, содержание образовательных программ, технология их подготовки и реализации. В авторитарной образовательной системе все программы и их содержание были заданы и спущены сверху. Процветал «предметоцентризм». Компетенции в области проектирования образовательного процесса у многих преподавателей нет.
- Высокие требования предъявляются к качеству учебно-методического обеспечения образовательных программ. Все большую роль играют учебные материалы, представленные в электронном виде, которые в информационном мире призваны заменить обычные учебники и учебные пособия. Подготовка таких материалов, управляющих познавательной деятельностью обучающихся, — новая

профессиональная компетенция преподавателей.

- Студент становится активным участником образовательного процесса, в связи с этим важная современная компетенция преподавателя — стимулировать учение, поддерживать обучающегося в его учебной деятельности, способствовать его успешной ориентации в потоке учебной информации, стимулировать задавание вопросов и постоянно отвечать на них.
- Контроль и оценка знаний в виде традиционных зачетов и экзаменов в настоящее время показали свою неэффективность. По мнению специалистов, необходимо научить обучающегося в каждый момент учебного процесса самостоятельно контролировать уровень своих достижений, чтобы корректировать стиль учения и преодолевать собственные трудности. На смену пассивным студентам, которых обучали с помощью стандартных педагогических средств, приходят активные участники учебного процесса, основанного на равноправном партнерстве преподавателя и обучающихся, установлении постоянной обратной связи. Помощь преподавателям в формировании подобной компетенции есть управление качеством их профессиональной деятельности.
- Студенты склонны рассматривать учение как свободное во времени и пространстве и хотят, чтобы преподаватель не предоставлял информацию, а давал консультации по ее поиску и работе с ней. Преподаватели должны владеть

данными компетенциями как на уровне знаний, так и на уровне умений и опыта.

Высшая школа в последние годы перешла от информативной системы обучения к проблемной, в основе которой лежит самостоятельная работа студентов под руководством преподавателя. Меняется и роль преподавателя: он становится наставником и консультантом.

Совершенно очевидно возрастает роль информационных технологий. Вузы используют все известные формы получения информации. И хотя традиционно многие тяготеют к библиотечному обслуживанию, Интернет все больше становится основным источником оперативной информации, используемой для учебного процесса.

Современная концепция улучшения качества базируется на индивидуализации вклада и индивидуализации оценки каждого участника процесса, на основе прозрачной самооценки и оценки со стороны аудиторов.

Учебный процесс можно считать качественным, если он обладает некоторыми присущими характеристиками, соответствующими требованиям:

- программа дисциплины и комплекс учебно-методических материалов, разработанный преподавателем отвечает современным требованиям;
- учебный процесс строится с использованием новых информационных технологий;
- характер учебного процесса соответствует целям, заявленным в профессиональной образовательной программе и программах дисциплин;

- учебный процесс адаптирован к начальной подготовке студентов, которые могут выбирать уровень освоения курса и образовательной программы в целом;
- на занятиях используются современные методы «активного учения»;
- студенты учатся с интересом, понимают зачем изучают дисциплину;
- преподаватель уделяет внимание не только предоставлению информации и контролю за ее усвоением, но и созданию мотивации к ее использованию;
- информация приобретает в деятельности, моделирующей будущую профессиональную деятельность³, информация предоставляется для решения конкретных задач;
- студенты стремятся к активному контролю и самоконтролю;
- обучающиеся активно взаимодействуют между собой в ходе учебного процесса;
- студенты в своем большинстве понимают и принимают преподавателя, имеют желание продолжать работать с ним.

Таким образом, можно говорить о возможности оценки такого показателя, как «удовлетворенности потребителя», причем для преподавателей очень важно, чтобы качество учебного процесса под его руководством расценивалось потребителями образовательных услуг и руководством как «достаточно высокое». Использование

показателя «удовлетворенность потребителя» позволяет, по существу, установить обратную связь, весьма ценную для выявления сильных и слабых сторон в организации учебного процесса, коррекции деятельности преподавателя и в конечном итоге — для повышения качества образования.

Управление качеством профессионального образования — это управление инновациями, обеспечивающими использование интерактивных технологий в образовательном процессе. Существенно меняются формы обучения, становятся все более активными. Так используются имитационно-моделирующие, поисково-апробационные, аттестационные, рефлексивные, дидактические, ситуационно-ролевые, деловые игры, специальные тесты, компьютерные методы, методы активизации занятий, построенные на коллективном обсуждении проблем (ситуации, тренинги, игровые упражнения, ролевые игры), методы генерирования идей и другие технологии, предполагающие коллективное взаимодействие и обратную связь и т. п.

Но понятие «технология» содержит составляющую, связанную с философией, теорией, концепцией (логос — учение). Поэтому успешная интеракция в образовательном процессе возможна, если будет меняться философия профессионального образования. Речь должна, в первую очередь, идти о людях, а потом уже о государственных стандартах и управлении процессами по их реализации.

³ Верицкий А. А. Новая образовательная парадигма и контекстное обучение / Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов. — М., 1999.

В этой связи сегодня востребован педагог, способный к сотрудничеству с обучающимися и применяющий новые интерактивные технологии, например, игры. Огромный массив игр можно разделить на: физические (футбол, теннис и др.), случая (азартные с элементами удачи, везения, например, лотерея, спринт, рулетка и т. д.) и имитационные (с участием различных персонажей).

В учебном процессе используют в основном имитационные игры в которых, как считает Р. Калуа, в воображаемых условиях реализуется определенная деятельность, возникают представления о вымышленном персонаже, действующем по игровому сценарию. В каждой имитационной игре создается объект игрового моделирования. При этом, моделирование выступает как метод познания интересующих нас качеств объекта через модели, т. е. через изображение, описание, схему, чертежи, графики, планы, карты и т. п. или прообраз (образец) какого-либо объекта или

системы объектов, используемых при определенных условиях в качестве их заместителя.

Подготовка педагогов к использованию интерактивных технологий в первую очередь связана с их способностью управлять взаимодействием участников игр. Руководство и управление игрой может быть представлено следующей схемой (рис. 1).

Каждый из заявленных блоков требует обстоятельного комментария, что в рамках одной статьи сделать сложно. Для иллюстрации ограничимся описанием одного из предложенных видов управления, связанного с диагностикой, распознаванием и управлением рисками.

Преподавателю — руководителю игры — следует управлять такими рисками как:

1. Производственный риск, связанный с возможностью невыполнения командой заданий игротехника и игровых правил.

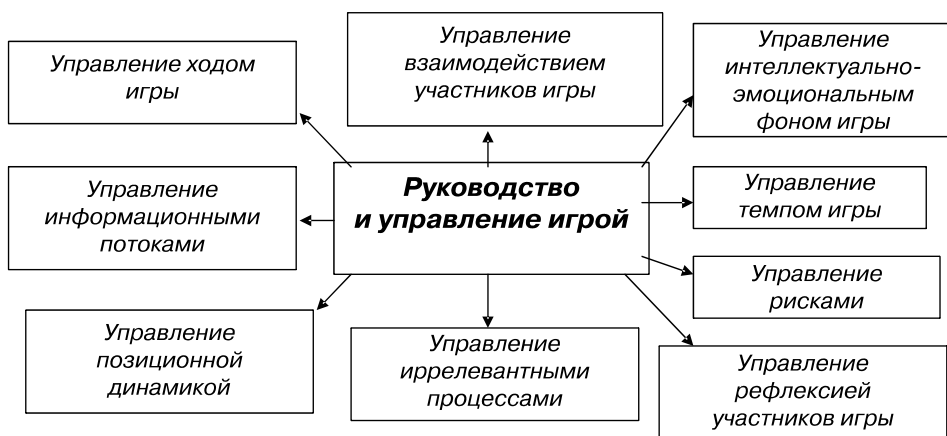


Рис. 1. Схема руководства и управления игрой

2. Научно-технический риск, вызываемый неопределенностью сценария имитационно-моделирующей игры, в котором не учтены современные достижения науки и техники.
3. Политический риск, связанный с неблагоприятными социально-политическими изменениями в стране или регионе, которые вольно или не вольно дискутируются в командах.
4. Чистый риск, связанный с психологической несовместимостью членов команды.
5. Стратегический риск. Желание идти на стратегический риск во многом определяется инновациями в сфере образования, и в большой степени зависит от отношения педагогов к преобразованиям, происходящих в образовательных учреждениях, а также от того, насколько близка и понятна российскому учительству образовательная политика государства.
6. Личностный риск. Качество и направленность выбора участником игры конкретного решения, ориентация при этом на риск или неприятие его детерминируются не только сюжетом игры. Выбор всегда в той или иной мере зависит от темперамента, характера, потребностей, мотивов и свойств личности, таких, как оригинальность мышления, гибкость ума, интеллектуальные возможности человека, уровень тревоги, самостоятельность, решительность, экстравертность или интровертность, эгоизм или альтуризм.
7. Физический риск возникает в связи с усталостью участников игры, однако разнообразные приемы релаксации могут снизить физический риск. Недостаточная освещенность помещения, низкая или высокая температура воздуха, шум и другие нарушения отрицательно влияют на здоровье и настроение участников игры.
8. Диспозиционный риск. Этот вид риска многолик, так как концептуально оформлен на идее аксиологического плюрализма, то есть множественности равноправных ценностных систем, вырабатываемых в процессе игры. Социальный риск связан с тем, что следование групповым ценностям или их отвержение в каждом конкретном случае являются критериями оценки участника игры другими членами команды, а также его самооценки. Таким образом, диспозиционный риск это степень совпадения личностных целей, установок, ожиданий, запросов участника игры с групповыми целями, возможностями, замыслами и назначением команды. Диспозиционный риск увеличивается, если ухудшается атмосфера в команде, осложняется характер взаимоотношений и возникают конфликтные и стрессовые ситуации.
9. Риск несоответствия. Риск несоответствия связан с неготовностью участника игры позитивно и успешно участвовать в выполнении заданий игротехника и непосредственно ощущается как личностный риск, как опасность для «Я». Вот почему риск несоответствия все-

гда есть, и он заставляет участника игры говорить не то, что на душе, приводит к лицемерию — очень распространенному явлению, в основе которого стремление скрыть личностную несостоятельность.

10. Риск рассогласования. Взаимодействие участников игры в любой среде, с одной стороны, — взаимодействие свободных, равноправных деловых партнеров, с другой стороны, — четко регламентированный процесс, нарушение которого ведет к риску рассогласования.
11. Технологический риск связан со способами мыследеятельности, характерными для каждого участника игры и возникает в том случае, если не все члены команды в равной степени владеют современными технологиями принятия решений.
12. Риск бездействия появляется не только, когда участник игры прячется за коллективное решение и теряет индивидуальность, но и если он уходит от решения актуальных задач, отказывается от участия в принятии коллективных решений. Отсутствие решения — это ведь тоже своеобразное решение. И ему, как и другим решениям, свойственен риск. В данном случае риск бездействия велик и опасен.

Для процесса образования также важной является такая способность, как «антиципация» (предвидение, прогнозирование трудностей, которые необходимо преодолеть). Имитационные игры позволяют имитировать самые разные ситуации, в которых мо-

жет оказаться выпускник образовательного учреждения. Имитационные игры помогают не только психологически подготовиться к этим сложностям, но и апробировать в искусственных (игровых) условиях способы преодоления различных трудностей, характерных для современного общества.

В связи с непрерывно растущим объемом человеческих знаний результативность образовательной деятельности тесно связана и с эффективностью выполняемых в вузе научных исследований. Именно научная деятельность дает возможность профессорско-преподавательскому составу непрерывно совершенствоваться и пополнять свои профессиональные знания и практический опыт.

Следует отметить, что высокое качество процессов невозможно без создания современной учебно-материальной базы, где немаловажное значение имеет не только ее техническое состояние, но и эстетическое оформление.

В соответствии с принципами TQM абсолютно необходимым условием повышения качества является вовлечение в процесс управления качеством всех работников вуза, творческая инновационная деятельность которых позволяет постоянно улучшать деятельность каждого отдельного человека и учреждения в целом. И конечно, система будет более эффективной, если все участники образовательного процесса будут объединены единой целью по достижению высокого уровня подготовки специалистов.

Качественное функционирование вуза во многом зависит не только от отношений в звене «потребитель —

вуз», но и от активности внутренних потребителей услуг, то есть студентов в процессе получения этих услуг. Поэтому необходима работа в учреждениях среднего звена, которые будут являться своеобразными поставщиками «сырья», т. е. будущих студентов. Также, одним из ключевых моментов в современной концепции управления качеством в вузе является определение роли и использование потенциала студентов. Поскольку именно студенты являются, как уже было сказано выше сырьем для переработки, и они же являются индикатором качества образовательных, научных, воспитательных, информационных и др. услуг, оказываемых представителями различных кафедр и служб. Студент же является конечным продуктом деятельности вуза, т. е. он живая реклама качества работы вуза после выпуска.

В силу того, что образование есть единство обучения и воспитания, где первое есть средство второго, проблема повышения качества именно воспитания подчеркивается как в широком контексте развития самого обучающегося, так и в более узком, собственно образовательном контексте, в общем плане повышения качества образования⁴.

Влияние процесса воспитания на качество образования в вузе неоспоримо. Основой воспитания могут выступить следующие факторы:

- общая единая направленность учебно-воспитательного процесса, основанная на ценностно-целевой доминанте;

- содержание образования с акцентуациями на воспитание;
- опора на базовую культуру обучающегося, явившуюся результатом воздействия семьи и ближайшего окружения;
- коллектив учреждения, являющийся носителем ценностно-целевой доминанты образовательного процесса и корпоративной культуры данного учреждения.

Для вузов принципиально важным элементом повышения качества являются оперативное проектирование и разработка услуг на основе меняющихся ожиданий потребителей, расширение перечня услуг и совершенствование технологий предоставления этих услуг.

Таким образом, ключевыми принципами обеспечения качества всех процессов в вузе, в том числе и образовательного процесса являются:

- ориентация на запросы и требования потребителей,
- перенос акцентов с этапа контроля на этапы проектирования и функционирования, то есть переход от контроля к управлению качеством,
- вовлечение в процесс управления качеством всех работников, а также самих студентов при обязательной лидирующей роли руководства,
- непрерывное совершенствование деятельности всех подразделений.

⁴ Зимняя И. А. Оценка обеспеченности воспитательной работы образовательного учреждения // Проблемы качества образования. — М.-Уфа, 2002.

Российский Север: народы и границы

Головнев А. В.

Насколько триумфальным представлялось освоение Российского Севера в советскую эпоху, настолько разрушительным выглядел его кризис в постсоветское десятилетие. Овеянный героикой открытий и достижений Север вдруг предстал депрессивной периферией, а укреплявшаяся долгие годы система централизованного управления оказалась эфемерной. При общем подобии исходных условий, каждый северный регион выбрался или пытался выбраться из потока социального хаоса по-своему, и этот опыт в совокупности и в частностях достоин пристального внимания для оценки сегодняшнего потенциала Севера.

Взгляд этнографа различает два вектора в стремительно меняющемся социокультурном пространстве Российского Севера. Один ориентирован на мобилизацию старых традиций, другой — на становление новых региональных формаций. Первый обусловлен тем, что старые традиции в период кризиса оказались не только надежным средством выживания, но и удобным механизмом адаптации к новым условиям. Группы коренного населения, придерживавшиеся традиционного образа жизни (прежде всего кочевники-оленоводы), легче вошли в стихию рынка, чем те, что были плотно охвачены социалистической модернизацией. Второй вектор, обозначивший процесс регионализации, также имеет выраженный «туземный акцент», поскольку коренные жители, несмотря на малочисленность, сыграли ключевую роль в развитии ново-

Головнев Андрей Владимирович — доктор исторических наук, профессор, член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник Института истории и археологии УрО РАН (г. Екатеринбург).

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

185

3/2006

го социокультурного феномена. Былая отчужденность пришлого населения от традиций коренных северян сменилась их культивированием как ядра регионального самосознания.

Оба вектора выражают стихийную (естественную) реакцию жителей Севера на советский кризис рубежа 1980–1990-х гг., когда за эпохой «подрыва корней» последовал бум «укоренения» на этнической и региональной почве. Минуло десятилетие, и политическая атмосфера России наполнилась духом «единения», который вносит новые доминанты на место разрушенного горизонта державной идеологии. Сегодня в пылу увлечения вертикальным

федерализмом регионализм нередко причисляют к реалиям вчерашнего дня (прошлого века), и расточительные политики готовы законодательным росчерком вновь перекроить карту северных регионов. В этом случае накопленный региональными сообществами потенциал (возможно, самое значимое достижение постсоветского периода) ждет очередная деформация, грозящая всплеском лишней социальной активности. Как показывает история, манипуляция границами при самых благих намерениях несет в себе заряд большой разрушительной силы, часто приобретающий свойства бумеранга.

Этнические и административные границы

Коренные народы Севера принято представлять малочисленными группами, разбросанными по бескрайним просторам тундры и тайги. В XX в. модно было акцентировать внимание на микроскопичности отдельных групп северян (например, энцев или ороков), заботиться об их причастности к благам социализма, а затем сокрушаться по поводу их вымирания. Между тем Российский Север издавна населяют не только малочисленные, но и крупные народы — коми-зыряне и якуты, а также русские поморы, чье историко-культурное наследие измеряется не локальными, а евразийскими масштабами. Кроме того, коренные народы Севера сумели превзойти основное население России и по темпам демографического роста, и по уровню сохранности традиций.

«Уменьшительно-ласкательный» взгляд на северные народы имеет

мало общего с праисторической и исторической реальностью, созданной на просторах Евразийского Севера народами индоевропейской, уральской, алтайской, палеоазиатской и эско-алеутской языковых семей. В разное время здесь доминировали мощные культуры скандинавов-викингов, эскимосов эпохи туле, русских поморов, коми-зырян, якутов, угров эпохи княжеств, кочевников-оленоводо-венцев, объединявших огромные территории сетью миграционных, торговых и военно-политических связей. На Севере рождались и развивались культуры больших пространств, а не малых народов. Скромные по численности группы коренных северян (например, юагиры) в действительности являются уцелевшими островами некогда обширных этнокультурных сообществ.

С древности отношения на Севере были настроены скорее на поддержание связей, чем размежевание. Условные этнические границы, заданные экологическими рубежами и системами сезонных миграций населения, часто служили не полосой отчуждения, а перекрестками торговых и военных путей, где формировались новые этнокультурные очаги (например, на Ладогe, где сходились маршруты скандинавов, финнов и славян, в устье Оби, где встречались на торгах коми, ненцы, ханты и русские).

Государства привнесли на Север административные границы, исходившие из политических предпочтений южных столиц, при этом новые рубежи по неведомым северянам мотивам зачастую дробили на части целостные этнические территории. Например, саамы оказались в составе четырех независимых государств, ненцы — четырех административных образований СССР / России. Карельская земля с эпохи средневековья была расчленена границей между Швецией и Россией, которая неоднократно передвигалась и всякий раз оставляла глубокие шрамы на этническом теле карел. Каждое ее новое прочерчивание (особенно в XVI–XVII и XX вв.) сопровождалось массовыми миграциями и социальной смутой. Путаница на этом перекрестке политических и этнокультурных отношений привела к парадоксу: у карел есть государственность (Республика Карелия, которая в прошлом веке успела побыть и Карельской Трудовой Коммуной, и Карельской АССР, и Карело-Финской ССР), но нет литературного языка (его распространению еще в 1930–1940-е гг.

помешали «красно-финские эксперименты»).

В советскую эпоху на Север хлынул поток добровольных и подневольных мигрантов, включая спецпереселенцев и узников ГУЛАГа. Новыми этнокультурными очагами Севера и его символами стали Беломорканал, лагеря Воркуты и Колымы. Переселения и отношения в северных регионах регулировались Центром, разные ведомства которого управляли малыми народами и большими ресурсами. Правда, устойчиво регулируемые эти отношения представлялись лишь Центру, тогда как у местных жителей за ними закрепилось определение «временщичество». Старожилы затеялись в мозаике новопоселенцев, в большинстве по корням своим не имевших отношения к Северу, прибывавших сюда на короткий срок (в том числе «вахтовым методом») и выступавших носителями централистской идеологии. В этих условиях межэтнические и даже внутриэтнические связи проходили через фильтр центральной власти, а административные границы служили элементом многоступенчатой «вертикальной» структуры управления: центр, область (край, республика), округ, район, село, поселок (деревня, стойбище). Иерархический лабиринт увлекал региональных и этнических лидеров, а «московский фильтр» отцеживал выдвигаемые ими инициативы.

Крах Советского режима сопровождался подъемом этнических и региональных движений, которые, однако, по инерции были ориентированы на Центр как главную арену решения ключевых задач. Учредительный и последующие съезды созданной в 1990 г. Ас-

социации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации состоялись в Москве под эгидой федеральной власти. Ассоциация включает около 30 региональных организаций коренных народов, но, в отличие от подобных зарубежных объединений (Саамского Совета, Циркумполярной Конференции Инуитов, Ассоциации Алеутов), строится не по этническому, а по территориальному признаку, имитируя административный дизайн Российской Федерации. Ненцы представлены в 5 региональных организациях, эвены — в 6, эвенки — в 11. Тем самым отдается предпочтение интеграции народов Севера на федеральном и региональном уровнях, минуя этнические объединения.

«Федеральная» структура Ассоциации оказалась эффективной в период становления, когда, с одной стороны, отлаживались ее связи с федеральными и региональными институтами власти, с другой — консолидировались сообщества коренных жителей внутри регионов. Сегодня Ассоциации впору решать более сложную задачу преодо-

ления административно-региональных границ и создания устойчивых межрегиональных связей на севере России. Путь к этому — формирование этнических объединений в рамках Ассоциации с целью не только восстановить внутриэтническую целостность отдельных северных народов, но и вывести на новый уровень сотрудничество между северными регионами. Общественная организация может быть органичным посредником в отношениях пяти северных регионов, общезвенкинской — одиннадцати и т. д. С. Н. Харючи и другие лидеры Ассоциации подчеркивают необходимость сдвига ее деятельности с федерального уровня на региональный¹. Можно надеяться, что на практике это приведет к интенсификации многосторонних связей между северными регионами, столь необходимых для их устойчивого развития. В минувшей декаде коренные народы выступили опорным звеном процесса регионализации, сейчас они могут выполнить миссию посредников в создании системы межрегиональных отношений на Российском Севере.

Два опыта социальной адаптации

Смутное постсоветское время подтвердило старую истину: коренные народы составляют ту часть населения, которая даже в самых кризисных обстоятельствах не намерена покидать Север. В период массового бегства с Севера понятие «коренной» при-

обрело дополнительный смысл. Правда, в это же время произошло стремительное укоренение части нового населения — недавних «временщиков», по разным причинам прочно связавших свои жизненные интересы с северными регионами.

¹ Харючи С. Н. Движение коренных малочисленных народов Севера на пороге XXI века // Северные народы России на пути в новое тысячелетие. — М., 2000. С. 25.

История взаимоотношений коренного и нового населения Севера в XX в. насыщена драматическими эпизодами, особенно в 1930-е гг. галопирующей советизации и 1950–1980-е гг. промышленного освоения. Решительность действий советской администрации, вызвавшая на первых порах ряд восстаний и волнений среди коренных жителей, в конечном итоге заставила их приспособиться к новым социально-политическим обстоятельствам. Высокоадаптивные по своей природе северные культуры сумели вжиться в жесткую социальную среду, при этом некоторые, особенно кочевые, преуспели в сохранении собственных традиций, несмотря на многочисленные попытки властей растворить их в «советском народе». За три поколения механизмы социальной адаптации стали частью культуры коренных северян, хотя в каждом регионе они отличались малозаметными на первый взгляд особенностями.

Падение советского режима вызвало кризис социально-политической среды, к которой десятилетиями приспособлялись коренные жители. Механизмы адаптации в одних случаях стали давать сбои, в других продолжали, хотя и видоизмененные, действовать. В обстановке кризиса решающую роль сыграли те неприметные прежде особенности, которые одним позволили преодолеть социальную стихию, других привели на грань катастрофы. Это особенно заметно в сопоставлении двух сходных по силе традиций народов, ненцев и чукчей, из ко-

торых первые сегодня выглядят победителями, вторые — проигравшими.

Оба народа — кочевые оленеводы Российского Севера — примерно в одинаковой полноте сохранили свою социокультурную автономию в условиях российской и советской колонизации. Независимо друг от друга, но с равным успехом, ненцы и чукчи устояли под давлением оружия в XVII в., христианизации — в XVIII, администрирования — в XIX. В Советскую эпоху они представляли два крупнейших очага кочевничества и язычества на Евразийском Севере, обладая при этом статусом «титulyных народов» в одноименных национальных (автономных) округах: ненцы — в Ненецком, Ямало-Ненецком и Долгано-Ненецком, чукчи — в Чукотском.

В 1989 г. чукчи и ненцы были бесспорными лидерами советского оленеводства: в Чукотском округе насчитывалось 499 000 оленей, Ямало-Ненецком — 495 900. При условном равенстве стад в этих округах у чукчей «на душу населения» приходилось даже больше оленей, чем у ненцев. В первый год кризисного десятилетия на Чукотке и Ямале произошло сопоставимое сокращение стад, соответственно до 491 000 и 490 000 голов в 1990 г. Затем случилось труднообъяснимое: число оленей у ненцев стало расти и за пять лет (к 1995 г.) достигло 508 000, а у чукчей сократилось до 236 000². Дальнейший рост стад на Ямале пришлось искусственно сдерживать из-за угрозы истощения пастбищ, тогда как на Чукотке никакие меры не смогли сдержать катастрофический

² Belikov S. E., Boltunov A. N. 1999. Reindeer of the Russian Arctic. INSROP (International Northern Sea Route Programme) Working Paper. No. 141. Lysaker: Fridtjof Nansen Institute. P. 16.

спад поголовья — впятеро за десятилетие (до 103 500 в 1999 г.). По опустевшим чукотским пастбищам ныне бродят дикие и одичавшие олени, а чукчи все чаще обращаются к охотничьему опыту своих праотцов.

За индексами поголовья в данном случае кроются этнические судьбы, поскольку для обоих народов оленеводство — основа и смысл жизнедеятельности. Контраст между феноменом Ямала и драмой Чукотки тем более ярок, что в течение столетий две выдающиеся оленеводческие культуры Евразии развивались одинаково динамично. Сегодня, когда специалисты всерьез обсуждают «вероятность полного краха оленеводства» в России и его «замены промыслом диких или одичавших оленей»³, в заочном споре Ямала и Чукотки решается вопрос о выживании в современном мире оленеводства как вида деятельности: возможно ли его развитие (ямальский вариант) или неизбежен закат (чукотский вариант)?

По распространенному мнению, рост стад на Ямале вызван рыночным спросом на продукцию оленеводства со стороны развивающейся в округе газовой и нефтяной индустрии⁴. Однако спрос может приобретать различные формы — на Чукотке артели старателей тоже скупают у пастухов оленей, но это приводит к сокращению стад. Различие состоит не в наличии или отсут-

ствии рынка и промышленного потенциала (Чукотка щедро наделена золотом и другими ресурсами), а в уровне самоорганизации региона и соучастия различных групп населения в цикле регионального производства.

На Ямале социальная среда в постсоветское десятилетие сохранилась и даже качественно улучшилась (за счет подготовки и приглашения квалифицированных специалистов). На Чукотке случилось обратное: отток некоренного населения стал лавинообразным, к 1996 г. его численность упала наполовину (с 160 000 до 80 000), а к 1999 г. — на 2/3 от уровня 1989 г. При этом первыми покинули регион технические специалисты, учителя, врачи, экономисты и другие квалифицированные работники⁵.

Синхронное и соразмерное по масштабам сокращение на Чукотке прошлого населения и домашних оленей может показаться случайным совпадением. Совсем недавно общим местом в северных дискуссиях был тезис о несовместимости экономических интересов коренного и нового населения. Следуя этой логике, можно было ожидать, что отток пришельцев откроет простор традиционной экономике, прежде всего оленеводству с его потребностями в обширных пастбищах. Так бы и случилось (отчасти это произошло на Ямале), не окажись разрушенной та самая

³ Baskin L. Reindeer Husbandry/Hunting in Russia in the Past, Present and Future // Polar Research. 2000. Vol. 19 (1). P. 24.

⁴ Хрущев С. А., Клоков К. Б. Ненецкое оленеводство: подходы к разработке концепции устойчивого // Этнографические и этноэкологические исследования. Вып. 7. — СПб., 1998. С. 1–47.

⁵ Vakhtin N., Krupnik I. 1999. Power, Politics, and Heritage: Undercurrent Transformations in the Post-Soviet Arctic — The Case of Chukotka // Topics in Arctic Social Sciences. Keynotes Presented at the Third International Congress of Arctic Social Sciences. Ed. by Frank Sejersten. Copenhagen. P. 31.

социальная среда, к которой десятилетиями адаптировалась чукотская культура. Массовое бегство нового населения ввергло Чукотку в системный социальный кризис, атмосферу хаоса и мародерства. В числе других жителей настроению упадка поддались чукчи, в числе прочих отраслей подверглось разорению оленеводство. Олени сотнями гибли от пуль браконьеров и волчьих потрав, стадами терялись в тумане и пурге, вымирали от копытки и уходили за дикими оленями, без меры съедались пастухами и их голодными поселковыми сородичами, без счета обменивались на хлеб и водку старателям, вездеходчикам, летчикам... Во главе совхозов вдруг оказались бесталанные руководители, во главе пастушеских бригад — безответственные юнцы... Эти и другие горестные толкования циркулируют по пустеющей Чукотке, но от вида заброшенных поселков и приисков, замерших аэропортов и гаваней становится ясно, что все они явились лишь следствиями потрясшей регион тотальной социальной депрессии.

На Чукотке падение советского режима отозвалось болезненно, на Ямале — оздоровительно. До 1990-х гг. основные производства на Чукотке развивались под прямым и жестким контролем различных московских ведомств, чьи «микрocolонии» не были связаны друг с другом на региональном уровне. С прекращением этого контроля полуостров покрылся отмирающими лоскутами централизованной системы; на месте внутрирегиональных связей зияла пустота; к тому же Чукотский округ, поспешив отделиться от Магаданской области, оказался в изоляции на межрегиональном уровне (отношения

Ямало-Ненецкого округа с Тюменской областью, хотя и не бесконфликтные, развивались последовательно и конструктивно). В то время как Ямал создавал собственный комплекс региональных связей, Чукотка оставалась островом пережиточного социализма, по-прежнему полагаясь на поддержку Центра (головные офисы действующих и вновь создающихся на полуострове предприятий в большинстве своем располагаются в Москве).

Различие механизмов управления на Ямале и Чукотке ярко выражено в отношении собственности, в том числе применительно к оленеводству. Если ненцам еще в советское время правдами и неправдами удалось сохранить и даже нарастить стада частных оленей (в 1970–1980-е гг. их доля в общем поголовье увеличилась с 35 до 40%), то у чукчей она, и без того скудная, уменьшилась (с 6 до 4%). Сегодня среди оленеводов-ненцев немало крупных собственников — «тысячников», тогда как у пастухов-чукчей количество частных оленей в среднем равно нулю. В этом кроется еще одна коренная причина успеха оленеводства на Ямале и его упадка на Чукотке. Ненцы даже в условиях советского режима сумели сберечь отношения частной собственности, а в постсоветский период ввести этот мощный ресурс в действие. Чукчи предприняли в 1990-е гг. отдельные попытки вернуть стада в частную собственность, но столкнулись все с той же пережиточно-советской позицией администрации.

Отмеченные различия между Ямалом и Чукоткой дают, между тем, основания для общего заключения: в обоих регионах очевидна многофакторная

зависимость состояния коренных народов от доминирующей социально-политической среды, образуемой новым населением (в 1989 г. доля ненцев в Ямало-Ненецком округе составляла 4,2%, чукчей в Чукотском округе — 7,9%). Жизнеспособность этой среды зависит от уровня ее самоорганизации на региональном и межрегиональном уровнях. Одним из ключевых критериев региональной самоорганизации является стиль взаимодействия коренного и нового населения. В обоих регионах (и на всем Российском Севере) в постсоветский период отчетливо выразилась тенденция к сближению нужд и интересов коренного и нового населения, складыванию региональных социокультурных формаций. За десятилетие многие северные новопоселенцы пережили драматическое превращение из «захватчиков» в «заложников», лишившись былых льгот, надбавок, накопленных, а заодно беспочвенного снобизма в отношении «северных окраин»; многие заново открыли для себя возможности долговременной высокодоходной деятельности в северных регионах. Со своей стороны, коренные жители, избавившись от комплекса «малых народов» и благополучно миновав стадию агрессивных шоу-протестов, приобрели опыт конструктивного взаимодействия с новым населением. Динамично развивающиеся региональные сообщества Севера (например, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа) близки к преодолению депрессивной идеологии провинциализма и переходу на следующий уровень позиционирования региональных интересов — формированию системы устойчивых межрегиональных и международных связей.

Этнические интересы и конфликты сыграли ключевую роль в мировых войнах и революциях, и, в свою очередь, глобальные социальные потрясения вызвали мощную волну этногенеза в виде образования новых государств и идеологий. В оценке этих событий политики и их единомышленники стараются не давать слова этнологии, поскольку она имеет опыт описания идолов и своим элементарным языком способна лишить мистического очарования политические идеи и доктрины. Этнологический анализ может слишком внятно разъяснить, как потомки самураев в Японии и викингов в Исландии стали самыми миролюбивыми народами современности, почему большевики столь последовательно и решительно уничтожали этнические традиции в СССР, что будоражит сознание ирландцев в Британии, басков в Испании, абхазов в Грузии, чеченцев в России.

Сегодняшняя модель этногенеза — если под ним понимать формирование в новых условиях культурно самобытной общности — предполагает более изощренную и жесткую конкуренцию ценностей, чем когда-либо прежде. Для науки осмысление этнокультурного потенциала состоит не в подборе характеристик культур и внешних отличий одного народа от другого (эту задачу в основном выполнила этнография прошлого века), а в этнической феноменологии — изучении сценариев этнокультурного развития, их факторов, действующих лиц, идей и достижений. Этнологический сценарий отличается от исторического тем, что в нем прописаны этнические диалоги — события и явления трактуются с позиций всех участвующих народов, а не официальной доктрины страны-гегемона или, как обычно бывает, ее столицы. Поскольку сценарии развиваются в системах культурных ценностей конкретных народов, их формальная типология (особенно с позиций глобализма) изначально неполнотема — критерии потенциала, кризиса или успеха у различных народов заведомо несводимы к единой шкале.

Теоретические и методологические основы исследования национализма в современном мире

Мусаев И. М.

Национализм как идеология и социальное движение начал отчетливо проявляться с конца XVIII в. Однако вплоть до первой половины XX в. этот феномен находился в значительной степени вне сферы научной дискуссии.

На начальном этапе в XVIII и XIX веке зародившаяся идея национализма не вызывала сколько-нибудь серьезного интереса со стороны исследователей, что в значительной степени было связано с преобладанием либеральных и марксистских подходов к оценке политической жизни, в основе которых, в частности, лежало глубокое убеждение, что национализм в исторической перспективе неминуемо исчезнет по мере того, как будет утверждаться мирный международный порядок. И только после окончания Первой мировой войны национализм становится отдельным объектом научных исследований. В 50-х – 80-х годов XX века дискуссия по поводу национализма стала более диверсифицированной с активным участием социологов и политологов. С конца 80-х годов делаются попытки выйти за рамки «классических» дискуссии.

Растущий интерес к национализму является прямым следствием тех весьма неоднозначных процессов, которые происходят в современном мире. Конец 1950-х – начало 1960-х гг. ознаменовал собой начало того феномена, который впоследствии получил красноречивое название «этнического ренессанса». Под лозунгами «на-

Идрис Мусаевич Мусаев – кандидат философских наук, доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин Новгородского филиала СЗАГС.

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

193

3/2006

ционального возрождения» произошел распад колониальной системы. По всему миру шло образование партий и движений, призывающих к культурной и политической автономии национальных меньшинств.

1980-е гг. и последовавшие за ними два десятилетия человеческой истории только подтвердили растущее влияние национализма на политическую жизнь современного мира. Бурный всплеск националистических настроений в бывших социалистических странах, квинтэссенцией которых стала потрясшая весь мир война в Югославии, рост сепаратистских настроений в стабильных демократиях Канады, Бельгии, Испании, Великобритании, активизация ультраправых в Германии, Франции, Нидерландах, разжигающих ненависть к иммигрантам, зарождение и крайне опасное развитие этноконфессиональных конфликтов, ставших питательной средой для невиданного ранее размаха международного терроризма, только укрепили уверенность в том, что в ближайшие десятилетия проблемы наций и национализма будут находиться в центре мирового политического процесса.

В целом представляется очевидным, что образование глобальной структуры государств и, следовательно, мирового порядка не закончилось. Процесс глобализации, вызывающий столько споров у исследователей, не только не означает сокращения количества наций-государств, но и может провоцировать создание новых.

Поскольку реальная действительность вступила в прямое противоречие со многими теоретическими прогнозами, старые подходы к национализму

начали пересматриваться и разрабатываться новые.

Современные дискуссии по поводу национализма строятся, главным образом, вокруг следующих вопросов:

- Что есть нация? Что есть национализм?
- Каково происхождение наций и национализма? До какой степени можно считать их современным феноменом?
- Какие существуют различные типы национализма?

При этом большинство авторов по этой тематике могут быть причислены к одной из трех основных категорий: примордиализму, модернизму или этносимволизму. Именно такое деление чаще всего используется на Западе, хотя возможен и несколько другой вариант (более типичный для российских авторов), а именно деление на примордиалистов, конструктивистов и инструменталистов. В любом случае следует подчеркнуть, что любая классификация носит условный характер и всегда несовершенна.

Что же касается содержания, то возникает естественный вопрос, какой же из подходов представляется нам наиболее плодотворным и близким к действительности.

С научной точки зрения, наиболее уязвимым представляется примордиалистский подход. Это своего рода «зонтичный» термин, помогающий описать воззрения тех исследователей, которые считают национальность — «естественной» характеристикой, присущей человеческим существам, такой же, как речь, обоняние или зрение, и что нации существуют с незапамятных времен. Сам термин берет свое происхождение

от прилагательного «primordial», который означает «первый по своему происхождению», «первичный», «элементарный». Однако несмотря на все попытки найти исторические доказательства этого, мало кто из серьезных ученых считает сегодня нации вечными и неизменными целостностями. Почти все признают, что нации зарождаются в определенный момент истории, вне зависимости от споров о том, когда же именно это происходит, и какую роль играют традиции премодерна и современные трансформации при их образовании. Псевдонаучная, идеологическая мотивированная вера в то, что нации существуют с незапамятных времен, не имеет сколько-нибудь серьезной поддержки в научных кругах, однако именно идеи примордиализма лежат в основе большинства националистических движений современного мира.

Классический модернизм сформулировал свои фундаментальные положения в 1960-е гг. Предложенная им модель «национального строительства» была с воодушевлением воспринята научным сообществом на фоне подъема антиколониального, национально-освободительного движения. За этим последовало обоснование разнообразных моделей и теорий, которые рассматривали нации в качестве исторически формируемых конструкций. Модернистские идеи вскоре стали доминирующими в сфере изучения наций и национализма. И, несмотря на весьма основательную критику со стороны этносимволистов, по-прежнему играют важную роль в современной политической науке.

Общим показателем всех работ, принадлежащих к данному направле-

нию, является убеждение в современности наций и национализма. В соответствии с этой точкой зрения и то и другое появилось в последние два столетия, то есть сам процесс был запущен Великой Французской буржуазной революцией, и, соответственно, они являются продуктами специфических современных процессов, таких как капитализм, индустриализация, возникновение бюрократического государства, урбанизация и секуляризм (Smith 1998: 377, 1995: 29). В действительности они стали социологической необходимостью только в современном мире: в эпоху премодерна не было места для наций или национализма. Короче говоря, «национализм предшествует появлению наций. Нации не формируют государства и национализм, все происходит в обратном порядке» (Hobsbawm 1990: 10).

За исключением этого базового положения модернистов мало что объединяет. Все они выделяют различные факторы в своем анализе национализма. В связи с этим представляется, на наш взгляд, целесообразным разделить их на три категории с точки зрения отдаваемых ими предпочтений экономическим (Т. Нейрн, М. Хечтер), политическим (Дж. Бройи, П. Брасс, Э. Хобсбаум) или социокультурным (Э. Геллнер, Б. Андерсон, М. Хрох) факторам. На первый взгляд, такая классификация может показаться слишком примитивной, тем более что никто из исследователей не ограничивается упоминанием лишь одного фактора, лежащего в основе формирования наций и национализма. Однако насколько бы тщательно не были проработаны рассматриваемые теории, все они отдают пред-

почтение какой-либо одной группе факторов. Именно это, кстати говоря, и составляет основу критики модернизма, а именно — основание для обвинения его в «редукционизме» (см. Smith 1998; Calhoun 1997).

Термин «этносимволизм» используется для обозначения тех исследователей, которые раскрывают значение символического наследия этнических идентичностей премодерна для сегодняшних наций (см. Smith 1998: 224). Не удовлетворенные обоими полюсами — и примордиализмом/перениализмом и модернизмом — в трактовке наций и национализма этносимволисты, такие как Джон Армстронг, Энтони Смит и Джон Хатчинсон предлагают третий вариант, компромисс или своего рода «серединный» путь между этими двумя подходами. Они соглашались с модернистами в весомости процессов трансформации, но одновременно утверждают, что между «традиционной» и «современной», или «аграрной» и «индустриальной» эрами существует более высокий уровень преемственности. Отсюда необходимость формулирования более широкой теории этнических формирований, которая выявит различия и схожесть между современными национальными единицами и этническими сообществами премодерна (Smith 1998: 13).

Нация есть порождение века национализма. Конечно, на протяжении значительно более длительных периодов времени люди испытывали чувство привязанности к сообществам, членами которых они себя ощущали. Это могли быть города-государства, империи, семьи или гильдии. Однако возникает закономерный вопрос, почему

многие из этих привязанностей исчезли или трансформировались в «национальные». И какова степень взаимозависимости между привязанностями и лояльностями премодерна и современными связями, ощущаемыми в рамках абстрактного сообщества нации, которое состоит из миллионов людей не знакомых друг с другом. Действительно, и во времена античности, и в Средние Века существовало множество этнических групп, однако какова степень связи между ними и современными нациями. Представляется, что эта степень значительно меньше, чем полагают этносимволисты, если мы примем во внимание огромное число «неблагоприятных» факторов, таких как миграция, завоевания, геноцид, межэтнические браки, ассимиляция и тому подобные явления, столь часто происходившие на протяжении человеческой истории и менявшие этнический/культурный состав каждой конкретно взятой группы.

Если работы модернистов и этносимволистов достаточно хорошо известны российским специалистам и широко используются ими в своих дискуссиях о нациях и национализме, то новейшие исследования, появившиеся в последние два десятилетия пока в значительной степени находятся вне сферы внимания отечественных ученых. Поэтому представляется необходимым остановиться несколько подробнее именно на этих работах.

При всех различиях между новыми подходами к национализму общей их характеристикой является критической отношение к существовавшим до того времени основным концептуальным подходам. Все они подвергают сомнению базовые предпосылки, исходя из

которых шло развитие теорий национализма. Как результат — убежденность в необходимости расширения классической дискуссии благодаря использованию принципиально новых идей и подходов.

Возникновение новых теорий было ускорено общей трансформацией социальных наук, которая, в свою очередь, отражала развитие реального мира, особенно подъем женского движения, написание альтернативных историй, которые отрицали гомогенность национальных культур и подчеркивали изменяющийся характер западных обществ в результате растущей иммиграции. Особое значение в этом контексте имело развитие культурологических исследований. Их основа была заложена еще в конце 1950-х гг., когда были опубликованы в числе прочих работы Ричарда Хогарта «Использование грамотности» (1987) и Раймонда Уильямса «Культура и общество» (1958). Общей целью, к которой стремились эти авторы, было «вернуть культуру обратно» в социальные науки (Eley and Suny 1996: 20). В этих работах культура рассматривалась не как единое, гармоничное целое, а как глубоко противоречивая концепция, чье значение постоянно подвергается сомнению, пересмотру и иной интерпретации. В этом смысле культура неотделима от социальной фрагментации, классового разделения, дискриминации на основе гендера и этничности и отношений власти: культура — чаще не то, что объединяет людей, а то, вокруг чего идет борьба (там же: 9).

За прорывными работами Хогарта и Уильямса последовали многие другие, акцентирующие внимание на вопросах молодежной культуры и стиля, СМИ,

гендера, расы, народной памяти и трактовки истории. Растущий объем культурологической литературы характеризовался использованием широкого спектра теорий, начиная с А. Грамши и кончая психоаналитическим подходом, а также концептуальных подходов, предлагаемых феминизмом, постколониализмом и постмодернизмом.

Возникает естественный вопрос: как это все сказалось на изучении национализма? На наш взгляд, можно выделить два основных направления этого влияния. Во-первых, подверглись критике закрывающие глаза на гендерные проблемы евроцентрические концепции; большее внимание было обращено на внутреннюю (внутри нации) и внешнюю (между нациями) иерархию власти. Во-вторых, возросло взаимодействие между изучением национализма и развитием исследования таких сфер, как миграция, раса, мультикультурализм, диаспоры и тому подобного. Остановимся несколько подробнее на некоторых аспектах этого влияния.

Общей чертой рассмотренных ранее теорий и подходов является то, что в центре их внимания находится лишь доминирующий дискурс. Они обходят молчанием опыт «подчиненных», например бывших европейских колоний и их постколониальных наследников или женщин, этнических меньшинств и угнетенных классов. Даже марксистские и неомарксистские исследователи, которые основывают свои теории на опыте наций, занимающих подчиненное (или периферийное) положение в мире политической экономии, благодаря евроцентризму концентрируют свое внимание на Шотландии и Ирландии, игнорируя разочарование десятков быв-

ших колоний в Азии и Африке. Взяв эту «теоретическую слепоту» за основу, ряд ученых попытался определить рамки анализа, который бы делал особый акцент на подчиненных, зависимых.

Как справедливо отмечает Мак-клинток, «теории национализма имели тенденцию игнорировать гендер как категорию, имеющую прямое отношение к национализму» (цит. по: Eley and Suny 1996b: 269). Этот важный пробел был заполнен работами Ниры Юваль-Дэвис, Флойи Антиас, Сильвии Уоллюи, Дениз Кандийоти, Синтии Энлоу и ряда других, исследовавших гендерный характер членства в нации. В действительности, женщины всегда присутствуют в националистическом дискурсе: они фигурируют в качестве любовниц «завоевателей», жертв военного насилия, маркитанок, кинематографических солдат-героев, портретов красавиц на стенах и, конечно, в качестве работниц, жен, подруг и дочерей, послушно ожидающих дома (Enloe 1995: 27). Нация всегда представляется в виде большой семьи, а родина в виде «ранимой» женщины, нуждающейся в защите. Изнасилование становится оружием в войне, а сексуальное нападение на женщин часто интерпретируется как прямое нападение на сообщество в целом (см. McCrone 1998: 125; Enloe 1995). В результате, «беспокойство о здоровье нации или ее демографическом будущем и эффективности воспроизводства или стабильности социальной структуры, часто ретранслируется в политику, направленную на или против женщин либо через систему социальной защиты материнства и детства, либо через риторику по поводу семейных ценно-

стей, либо политических столкновений по вопросам репродуктивного здоровья, регулирования сексуальности или прямого контроля над женскими телами» (Eley and Suny 1996: 26).

Другой слабостью «классических» работ по национализму является их евроцентричный, или, пользуясь выражением Юваль-Дэвис, их «вестоцентричный» (Yuval-Davis 1997: 3), подход. Истоки такого восприятия восходят к традициям эпохи Просвещения, которые и породили многие из тех концепций и идей, которые мы сегодня ассоциируем с демократией. С самого начала составными частями этих традиций были империализм и колониализм. Во многих отношениях прогресс демократии в Европе, например, развитие всеобщего гражданства, базировался на эксплуатации народов за ее пределами. Эти сложные диалектические взаимоотношения между Европой и всеми «остальными» повторялись внутри самой Европы между культурами метрополий и периферии, городом и деревней, доминирующими и подчиненными национальностями, Западом и Востоком (Eley and Suny 1996: 28).

Исследование этих взаимоотношений и расшифровка негативного кода национализма, то есть того, «каким образом даже наиболее благородные и по отношению к «своим» демократические представления порождали процесс защиты и эксклюзивного позиционирования в отношении «других», явилось одним из главных достижений последнего десятилетия (там же). Вполне естественно, что процесс «перечитывания» был инициирован учеными, работающими за пределами Европы, в первую очередь, представителями

индийского марксизма. Такие исследователи, как Парта Четтерджи и Ранаджит Гуха попытались проанализировать историю Южной Азии с позиции угнетенных. Их целью было раскрыть, каким образом доминирующий дискурс Запада служил для подавления голоса подчиненных. Наиболее важным западным инструментом для осуществления этого процесса было «знание». Отсюда проистекает необходимость выявить различные способы применения знания для доминирования в мире. По мнению Четтерджи, западные идеи рациональности низвели не-западные культуры до «ненаучного традиционализма». С другой стороны, релятивистский подход, который считает каждую культуру уникальной, базировался на эссенциалистской концепции культуры, которая заведомо исключает понимание ее извне. Четтерджи считает, что оба подхода являются отражением отношений власти (Chatterjee 1996; см. также Eley and Suny 1996: 29). Для него в анти / постколониальном национализме никогда не было доминирования западных моделей национальности, хотя влияние, безусловно, существовало. Если бы он во всем следовал за Западом, тогда само бы противопоставление по линии запад-восток потеряло бы всякий смысл и «самоидентичность национальной культуры оказалась бы под угрозой» (Chatterjee 1996: 237).

Как мы уже упоминали, анализируя критические высказывания Четтерджи по отношению к Б. Андерсону, националистическое решение этой дилеммы лежит в разделении культуры на две сферы — материальную и духовную, «что было важно, так это культивировать материальную технику современной

западной цивилизации, одновременно сохраняя и усиливая ярко выраженную духовную сущность национальной культуры (там же: 238). Таким образом, основной вклад таких исследователей, как Четтерджи и Гуха заключался в том, что они предложили «не-восточцентричную» интерпретацию анти/постколониального национализма.

Последний штрих к нарисованной нами картине добавляет постмодернизм. Конечно, постмодернизм как таковой требует гораздо более детального изучения. Мы же, исходя из целей нашего исследования, возьмем за основу то рабочее определение, которое предлагает Зигмунд Бауман: «Постмодернизм есть модернизм вне времени: современность смотрит на себя скорее со стороны, чем изнутри, проводя инвентаризацию всех своих успехов и поражений, занимаясь психоанализом самой себя, обнаруживая намерения, которые никогда ранее не озвучивались, находя их несовместимыми и взаимоисключающими. Постмодернизм — это современность, примирившаяся со своей собственной невозможностью: современность, занимающаяся собственным мониторингом, сознательно раскрывающая то, что она когда-то совершала неосознанно» (Bauman 1991: 272). И хотя это определение далеко не бесспорно и отвечает далеко не на все возможные вопросы, оно может, на наш взгляд, служить определенной отправной точкой.

В широком смысле можно выделить две основные темы, которые постоянно звучат в постмодернистском анализе. Первая из них — это производство и воспроизводство национальной идентичности через массовую культу-

ру. Для ее раскрытия требуется не только сконцентрировать внимание на коммуникационных технологиях и популярных жанрах, до сих пор не освещаемых в рамках академических дискуссий, но и выявить значения и ценности, пропагандируемые посредством этих технологий, раскрывая тем самым отношения власти, лежащие в их основе. Соответственно, визуальные технологии — кино, фотография, телевидение и видео подвергаются внимательному изучению; анализируется широкий круг продуктов массовой культуры, начиная с книг и иллюстрированных журналов и заканчивая едой, модой, одеждой (см. Eley and Suny 1996). В этих работах тексты перечитываются заново и раскрывается их новое значение, потому что постмодернисты утверждают, что каждый текст есть повествование, а каждое повествование может интерпретироваться множеством различных способов. Господствующий дискурс, или «мета-повествование» есть не что иное, как притворство; поэтому его следует полностью отвергнуть.

В этом контексте ряд исследователей ставит под сомнение саму сущность понятия «идентичность». Говоря словами Стюарта Холла, «идентичность не является столь прозрачной и очевидной, как мы думаем. Возможно, вместо того, чтобы думать об идентичности, как о свершившемся факте, который отражают в этом случае новые культурные практики, нам следует представлять себе идентичность в качестве «продукта», который никогда полностью не завершен, всегда находится в процесс и всегда формируется изнутри, а не снаружи представления» (Hall 1990: 222). С этой точки зрения, идентичность ни-

огда не бывает жестко фиксированной, сущностной или неизменной. Скорее, она представляет собой «нестабильные точки идентификации или стежки шва, которые делаются в рамках исторического и культурного дискурса. Не сущность, а позиционирование» (там же: 226). История меняет наше представление о себе самих. Ключевой для этого изменения, по мнению Холла, является концепция «Других», поскольку идентичность — это еще и отношения между нами и Другими: «Только там, где существуют Другие, вы можете осознать кто вы». Не существует идентичности «без диалогических отношений с Другими. Другие находятся не только за пределами, но и внутри Себя, идентичности» (Hall 1996b: 345).

Как считает Холл, эта «децентрализация» идентичности является следствием релятивизации западного мира — «открытия других миров, других народов, других культур и других языков (там же: 341). Национальная идентичность постепенно размывается силами глобализации, которые, с одной стороны, усиливают взаимозависимость планеты, а с другой ведут к формированию сильной местной идентичности (см. также McCrone 1998: 34–35). В этом контексте идея «единой» национальной идентичности или «гомогенной» национальной культуры не представляется более продуктивной.

Другая тема, исследуемая учеными — постмодернистами, особенно Хоми Бхабха, это «формы вызова внутри доминирующих рамок национализма» (Eley and Suny 1996a: 29). Бхабха делает акцент на роли людей, находящихся в «пограничном» национальном состоянии при определении националь-

ной идентичности, а именно — этнических меньшинств, иностранных рабочих и иммигрантов. По мнению Бхабха, «гибридное» население бросает вызов доминирующим конструкциям нации, производя свое собственные контр-повествования. Эти контр-повествования «наносит удар по тем идеологическим маневрам, посредством которых «воображаемые сообщества» получают свою сущностную идентичность» (Bhabha 1990: 300). В то же время происходящий в результате конфликт между конкурирующими повествованиями приводит к возрастанию пористости национальных границ и интенсифицирует двойственность нации как культурной и политической формы.

В связи с этим необходимо обратить внимание на серьезные изменения, происходящие в настоящее время в социальных науках и проявляющиеся, в первую очередь, в новом усилении интереса к междисциплинарному подходу к изучению национализма. В определенном плане национализм всегда был предметом междисциплинарного исследования. Специалисты использовали концепции и теории, разрабатываемые в рамках различных научных дисциплин — от социологии и политической науки до международных отношений и психологии. Однако исследования последних двух десятилетий отличаются от предшествующих в двух отношениях. Во-первых, исследователи не ограничивают себя традиционными дисциплинами, а используют идеи и концепции, разработанные в рамках таких новых направлений, как гендерные исследования, теория расовых отношений, дискурсный анализ, постколониальные теории. Во-вторых, осо-

бый акцент делается на многомерном характере «субъективности» (Essed 1991; Yuval-Davis & Anthias 1989).

Анализ современных концепций национализма, характер ведущихся как на Западе, так и в России дискуссий по этим проблемам, позволяет, на наш взгляд, сделать следующие выводы.

Во-первых, не может существовать единой общей «теории национализма». Национализм, подобно богу Протею, может принимать огромное многообразие форм, зависящих от исторического, социального и политического контекста. Соответственно, и факторы, способствующие зарождению и развитию национализма, могут быть весьма различные. Национализм зарождается в различных исторических условиях и развивается по различным траекториям. Конечно, это не означает, что национализм не должен подвергаться теоретическому осмыслению. Просто речь должна, видимо, вестись не об одной «всеобъемлющей» теории, а о более конкретных теориях, концентрирующих свое внимание на отдельных аспектах различных видов национализма.

Во-вторых, речь должна идти не просто о различных видах национализма, присущих разным нациям, но и о том, что членам одной нации в один и тот же конкретно взятый исторический промежуток времени присущи разные типы национализма, проявляющиеся в различных идеологических и политических установках. Так, например, в Турции существуют исламисты, кемалисты, ультранационалисты и либералы — все, исповедующие различные концепции нации.

В-третьих, все виды национализма объединяет свой собственный дис-

курс. Как подчеркивает Колхаун: «Общим знаменателем японского экономического протекционизма, сербских этнических чисток и американского пения «Звездно-полосатого флага» перед бейсбольным матчем... является дискурсивная форма, которая придает им законченный вид и связывает их друг с другом» (Calhoun 1997: 21–22). Множество различных движений, идеологий и направлений политики, вызванных к жизни различными условиями и движущихся по различным историческим траекториям, соединены вместе использованием одинаковой риторики. Национализм это, преж-

де всего, и, главным образом, «форма чтения и видения, понимания и восприятия как само собой разумеющегося», которая формирует наше сознание (Billig 1995: 127) или, короче говоря, способ конструирования социальной реальности, в которой мы живем. Японское правительство, и сербский солдат объяснили бы свои действия, используя одну и ту же риторику, а именно риторику «интересов нации». В этом смысле дискурс национализма является всеобъемлющим и легитимным объяснением для всего, происходящего в современном мире.

Использованная литература

1. Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох и др.; Пер. с англ. и нем. — М.: Праксис, 2002.
2. Мусаев И. М. Теории национализма: анализ современных зарубежных концепций. — СПб.: РГПУ, 2005.
3. Anderson B. (1991) [1983] *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. — London: Verso, 2nd edn.
4. Armstrong J. (1995). *Towards a Theory of Nationalism: Consensus and Dissensus*, in S. Periwal (ed.), *Notions of Nationalism*. — Budapest: Central European University Press. P. 34–43.
5. Balakrishnan G. (ed.) (1996). *Mapping the Nation*. — London: Verso.
6. Bauman Z. (1991). *Modernity and Ambivalence*. — Cambridge: Polity Press.
7. Bhabha H. (ed.) (1990b). *Nation and Narration*. — London: Routledge.
8. Billig M. (1995) *Banal Nationalism*. — London: Sage.
9. Brass P. R. (1991) *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*. — New Delhi and Newbury Park: Sage.
10. Breuilly J. (1993a) [1982]. *Nationalism and the State*. — Manchester: Manchester University Press, 2nd edn.
11. Calhoun C. (1997). *Nationalism*. — Buckingham: Open University Press.
12. Chatterjee P. (1986). *Nationalist Thought and the Colonial World: A Derivative Discourse?* — New Jersey: Zed Books.
13. Connor W. (1994). *Ethnonationalism: The Quest for Understanding*, Princeton. — Princeton University Press.
14. Eley G. and R. G. Suny (eds) (1996b). *Becoming National: A Reader*. — New York and Oxford: Oxford University Press.

15. *Enloe C.* (1995). Feminism, Nationalism and Militarism: Wariness Without Paralysis?, in C. R. Sutton (ed.), *Feminism, Nationalism and Militarism, US: The Association for Feminist Anthropology/American Anthropological Association*, 13–32.
16. *Essed P.* (1991). *Understanding Everyday Racism*, Newbury Park and London: Sage.
17. *Fukuyama F.* (1989). The End of History, *The National Interest*, 16(1), 3–18.
18. *Gellner E.* (1997). *Nationalism*, London: Weidenfeld & Nicolson.
19. *Hall S.* (1990). Cultural Identity and Diaspora, in J. Rutherford (ed.), *Identity: Community, Culture and Difference*. — London: Lawrence & Wishart, 222–37.
20. *Hobsbawm E. J.* (1990) *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. — Cambridge: Cambridge University Press.
21. *McClintock A.* (1996) [1991]. «No Longer in a Future Heaven»: Nationalism, Gender, and Race, in G. Eley and R. G. Suny (eds), *Becoming National: A Reader*. — New York and Oxford: Oxford University Press, 260–85.
22. *McCrone D.* (1998). *The Sociology of Nationalism*, London: Routledge.
23. *Ozkirimli U.* (2000). *Theories of Nationalism: A Critical Introduction*. — New York: Palgrave.
24. *Smith A. D.* (1998). *Nationalism and Modernism*. — London: Routledge.
25. *Van Dijk T. A.* (1998). *Ideology*. — London: Sage.
26. *Yuval-Davis N.* (1997). *Gender and Nation*. — London: Sage.
27. Yuval-Davis N. and F. Anthias (eds) (1989) *Woman-Nation-State*. — London: Macmillan.

Особенности партийного строительства в современной России

Оськин С. А.

Существование большинства современных российских политических партий невозможно представить без управленческого аппарата, который М. Я. Острогорский именовал кокусом¹. Наличие такого руководящего ядра в структуре практически всех партий определено действующими уставами, различие можно увидеть лишь в степени влияния партийного руководства на деятельность членов партии и депутатских фракций и в степени связанности руководящего ядра решениями местных партийных организаций. Выдвижением кандидатов от партии в ходе предвыборных кампаний управляет ее руководящее ядро, что в свое время определялось Острогорским как «дух кокуса».

Ни одна политическая партия в современных условиях не может эффективно вести свою политическую деятельность без устойчивой организационной структуры, осуществляющей бесперебойное взаимодействие между центральным руководством и региональными организациями. Такая организация необходима не только для успешного проведения избирательных кампаний, но и для того, чтобы в промежутках между выборами электоральные массы постоянно связывали себя с определенной политической идеологией, что усиливает влияние партии и облегчает вербовку сторонников в ходе очередной пред-

Сергей Александрович Оськин — кандидат политических наук, доцент кафедры философии Северо-Западной академии государственной службы.

¹ Острогорский М. Я. Демократия и политические партии. — М.: РОССПЭН, 1997.

выборной кампании. Чтобы победить или хотя бы преодолеть установленный действующим законодательством барьер на выборах в Государственную Думу, партия должна привлечь на свою сторону всех избирателей — не только традиционных сторонников, но и сочувствующих. По мысли Острогорского, кокус дает импульс, а избиратели поддаются ему.

Приемы действий российских политических партий 1990-х гг. были известны еще Острогорскому: политическое воспитание избирательного корпуса и в странах западноевропейской демократии столетием ранее, и в современной России происходило главным образом на митингах и демонстрациях, где формировались стереотипы общественного мнения, а партийные клубы на местах формулировали указания, которым необходимо было следовать при голосовании. Однако действия современных российских партийных лидеров не обязательно являются подтверждением того, что в своей практической деятельности они опираются на особенности механизма функционирования политических партий, исследованного М. Я. Острогорским. Главным историческим примером для многих современных отечественных партий служит КПСС, которую дух и деятельность кокуса отличали наиболее ярко.

Российские политические партии представляют собой организации политически активного меньшинства — «волюнтаристические союзы», по определению М. Вебера. Любая форма такого союза становится жизнеспособной лишь при условии четкой организации деятельности и согласованной работы. Составляющие его индивиды объеди-

няются не по принуждению и не по традиции, а сознательно и целенаправленно, поэтому они заинтересованы в сохранении жизнеспособности союза. Однако, по утверждению М. Я. Острогорского, и горсточка людей достаточно, чтобы создать организацию, охватывающую тысячи избирателей.

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. существовали в основном два непосредственных побудительных мотива партийного строительства. Преобладала ориентация на популярных политических лидеров, когда принадлежность к той или иной партии определялась в соответствии с личностными симпатиями или антипатиями. Единство ценностных ориентаций, приверженность определенной системе взглядов или идейно-политическому течению можно охарактеризовать как мотив, имеющий вторичное значение.

Поэтому многие политические партии, сформировавшиеся в последние годы перестройки и в постперестроечной России, можно охарактеризовать как клиентелы, образованные политически активными индивидами, обладающими минимальным уровнем социальности и сгруппировавшимися вокруг популярных политических лидеров. Управленческие структуры партий такого рода также формировались по принципу клиентелы: статус того или иного члена руководящего ядра партии зависел от личного отношения лидера, его произвола и степени расположения.

С середины 90-х гг. XX в. появились в России и другие причины для образования политических партий. Первой из таких причин можно считать раскол внутри уже существующей партии или

необходимость политического размежевания между членами ее руководства. Те, кто выражал особые взгляды или занимал независимое по отношению к лидеру положение, оставались, как правило, в меньшинстве и предпочитали переходу во внутрипартийную оппозицию формирование собственных политических структур.

Причинами для формирования новых политических партий также становились перспектива очередных выборов и необходимость организационной консолидации в целях реализации сугубо корпоративных интересов в рамках парламентских структур.

Образование политических партий в современной России в основном осуществлялось двумя способами: реже — путем самоорганизации «снизу», как правило — в результате предварительного конструирования структуры политической организации «сверху».

Самоорганизации политической партии предшествовало функционирование неформальных объединений. Затем они эволюционировали к более сложным организационно-правовым формам и, наконец, конституировались в качестве самостоятельных политических единиц. На базе блоков избирателей, с опорой на существующие предвыборные структуры в регионах, были образованы такие крупные политические организации демократической ориентации, как ДВР и объединение «Яблоко» (после выборов в Государственную Думу в декабре 1993 г.).

Из неформальных движений «снизу» партии образовывались преимущественно до 1993 г., когда политически активная часть общества рассматривала создание партий в качестве главно-

го средства реализации собственных политических убеждений, отличных от официальной точки зрения.

Все политические партии, возникшие путем самоорганизации, построенные, как правило, по принципу клиентелы, отличаются слабой организационной устойчивостью, высокой степенью отождествления имиджа партии с имиджем ее лидера, и их организационное единство сильно зависит от внутрипартийных межличностных отношений. К числу таких партий, вышедших на российскую политическую сцену в 1990-е гг., можно, в частности, отнести ЛДПР В. Жириновского. Как и прочие политические организации, эти партии имели собственные программы и соответствующие законодательству уставы, однако по существу они представляли собой структуры, реализующие волю своих лидеров, по произволу которых и решались все партийные дела.

Построению партии «сверху» эффективно предшествовал длительный период партийного строительства, когда политические лидеры, сплоченные общими корпоративными интересами, использовали накопленные ресурсы, прежде всего административный потенциал политико-организационного ядра партии. Внутри этого ядра разрабатывались программные документы партии и решался вопрос о распределении властных полномочий в создаваемой организации. В российской политической практике инициаторами создания партий таким путем были либо высшие руководители федеральных и региональных органов исполнительной власти, либо представители депутатского корпуса.

Первым опытом создания партий по такому сценарию стало учреждение тех политических партий современной России, которые можно охарактеризовать как «партии власти». Подобные партии имеют возможность привлекать дополнительные административные ресурсы, однако лишение поддержки со стороны власти сразу делает их политический вес крайне незначительным. Например, по итогам парламентских выборов 1995 г. две бывшие «партии власти» (ДВР и ПРЕС) набрали значительно меньше голосов, чем в 1993 г.

Когда политические партии создавались по инициативе, исходившей от активно функционирующих парламентских фракций с устоявшейся политической репутацией, происходило организационное слияние фракций со своими группами поддержки. Так, например, были образованы Российский общенародный союз (1991 г.) и общественно-политическое движение «Согласие» (1995 г.). Однако эти структуры не получили должного организационного развития, поскольку основной целью их создания было повышение политического статуса соответствующей парламентской фракции.

Некоторые политические партии создавались после дробления существующих партий и движений, став следствием внутрипартийных расколов. Свободно-демократическая партия России возникла в 1990 г. после выхода из Демократической партии России ряда ее организаторов, Российская социально-либеральная партия появилась в начале 1992 г., когда из Республиканской партии РФ вышли сторонники социально-либеральной доктрины. Основой для создания ряда партий

коммунистической ориентации послужили различные платформы, течения и группировки внутри КПСС. Так, на базе Демократической платформы в КПСС появилась Республиканская партия Российской Федерации, а Демократическое движение коммунистов после нескольких этапов реорганизации трансформировалось в Российскую социал-демократическую народную партию.

Унитарный путь партийного строительства возможен либо как объединение нескольких политических партий или организаций, либо как союз общественных объединений и коммерческих структур. Примером слияния отдельных организаций в единую партию стало создание в феврале 1993 г. КПРФ, объединившей существовавшие после 1991 г. региональные структуры коммунистической ориентации. Примеры второго варианта унитарного пути – создание Партии экономической свободы К. Борового с опорой на разветвленную сеть филиалов Российской товарно-сырьевой биржи и возникновение Партии самоуправления трудящихся на основе региональных филиалов Межотраслевого научно-технического комплекса «Микрохирургия глаза» С. Федорова. Наиболее успешным примером подобной практики стало создание Аграрной партии России с опорой на аграрно-промышленные профсоюзы, Аграрный союз и ряд корпоративных организаций сельскохозяйственных производителей.

С середины 1990-х гг. и особенно после принятия Федерального закона «О политических партиях» реализуется еще один источник партийного строительства — преобразование об-

щественно-политических движений в политические партии с индивидуальным фиксированным членством и более жестким характером организационной структуры.

В течение 1990-х гг. основную роль в политической жизни страны играли две силы: бюрократия партийно-советского образца, объединенная в рамках КПРФ и конституировавшая себя в качестве политической оппозиции, и правящий слой чиновничества, сконцентрировавший в своих руках основные рычаги управления страной и нуждавшийся в создании сильной партии, которая находилась бы в центре политической системы общества и взяла бы на себя ответственность за реализацию нового проекта общественного устройства.

Однако исчезновение у большинства членов общества чувства защищенности и уверенности в поддержке государства не позволяло в течение длительного времени учредить такую политическую организацию, которая пользовалась бы устойчивой поддержкой и большинства населения, и властных структур, и финансово-промышленной элиты общества. Отсутствие подобной реально функционирующей партии стало одной из причин политического кризиса осени 1993 г.

Отказ от динамичной двухполюсной партийной системы, обеспечивающей высокую эффективность государственного механизма, был сознательным выбором правящих элит России в 90-е гг. XX в. Предпочтение было отдано новому феномену российской многопартийности — «партии власти» во имя объединения всей правящей элиты против реально существующей, а не

искусственно созданной оппозиции. Характерными чертами «партии власти» являются ориентация на использование административного ресурса государства и финансовых ресурсов правящей элиты, связанной с данной партией.

Лишь с 1993 г. правящий слой российской бюрократии начал создавать собственные политические организации. Стимулом к партийному строительству для элиты российского чиновничества, прекрасно организованной и уже находившейся у власти, послужило новое предвыборное законодательство, согласно которому половина депутатского корпуса нижней палаты парламента избиралась по партийным спискам. В 1993 г. пробными вариантами «партии власти» стали блок «Выбор России» и Партия российского единства и согласия (ПРЕС), лидеры которых, соответственно Е. Гайдар и С. Шахрай, обладали статусом вице-премьеров российского правительства. Весной 1995 г. таким же образом было создано движение «Наш дом — Россия» (НДР), которое возглавил В. Черномырдин, занимавший пост премьер-министра правительства России. Отличительной особенностью всех этих политических организаций была активная опора на структуры федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Слабость любой современной российской «партии власти» выражается в том, что она строится по принципу клановости, группируется вокруг конкретного политического лидера, отражает лишь интересы правящей бюрократии и не имеет собственного политического лица. По сути, именно правящий слой

чиновничества, сконцентрировавший в своих руках основные рычаги управления страной, и следует именовать «партией власти».

С начала 1920-х гг. деятельность органов государственной власти и управления в СССР контролировалась управленческими структурами партии большевиков. Соответственно, главной задачей системы государственных органов была реализация решений, принимаемых партийным руководством. В современной России появление реальной «партии власти», получившей в 1999 г. относительное и в 2003 г. абсолютное парламентское большинство, означает, что ее деятельность ориентирована на реализацию политических приоритетов органов государственной власти и использование так называемого «административного ресурса».

До парламентских выборов 1999 г. партии и движения, конституированные как «партии власти», не могли реально конкурировать с КПРФ. Ухудшение экономической ситуации и падение жизненного уровня населения во второй половине 90-х гг. XX в. были явно не на руку любой партии, опиравшейся на властные структуры страны, особенно после августовского кризиса 1998 г.

Перелом в общественном сознании наступил лишь к концу 1999 г. Федеральная и региональные составляющие «партии власти» в ходе избирательной кампании изначально выступали раздельно, не образовав единого монолитного блока против КПРФ. Лишь совокупный результат, показанный Межрегиональным движением «Единство» («Медведь»), представлявшим центральную «партию власти», и бло-

ком «Отечество — Вся Россия», отражавшим интересы региональной элиты, позволил правящей бюрократии получить преимущество над КПРФ и разделить с коммунистами властные полномочия в Государственной Думе III созыва.

Главной слабостью КПРФ является то, что партия не имеет действенной программы реализации интересов социально незащищенных слоев населения, заменяя ее декларативными лозунгами, заимствованными из советской эпохи.

Итоги парламентских выборов 1999 г. и особенно 2003 г. показали, что в борьбе за право защищать интересы социальных аутсайдеров КПРФ уступила свои позиции правящему слою бюрократии. Социальные низы ожидают от власти покровительства и отдадут предпочтение той политической силе, у которой это начинает реально получаться и которая предлагает понятную социально-политическую программу. По мере того как власть добивалась некоторого повышения жизненного уровня населения, КПРФ теряла значительную часть своего электората. Поэтому электоральные успехи в регионах так называемого «красного пояса», достигнутые на парламентских выборах «Единством» в 1999 г. и «Единой Россией» в 2003 г., а также В. Путиным на президентских выборах 2000 г. и 2004 г. отнюдь не случайны.

Поражение КПРФ на парламентских выборах 2003 г. неизбежно поставило под удар единство ее рядов, и разногласия в высших эшелонах партийного руководства выразились в крайней форме — в расколе КПРФ, произошедшем летом 2004 г. и организационно

ослабившем все стороны конфликта. Сторонники Г. Зюганова утратили политическое влияние, сам он был исключен из руководства НПСР, но отколовшаяся от КПРФ Всероссийская коммунистическая партия будущего (ВКПБ) В. Тихонова, провозгласившая возрождение ленинских принципов деятельности партии, не приобрела ни влияния, ни значительного числа сторонников, которое позволило бы говорить о ней как о самостоятельной серьезной политической силе.

Электоральная динамика такова, что оппозиция в лице КПРФ из числа претендентов на власть исключена, поэтому для современной России характерна несовершенная двухпартийность — аналог «полупартийной системы» в Японии, когда механизм чередования партий у власти блокирован существующей системой электоральных предпочтений. При этом угроза коммунистического реванша помогает существующей «партии власти» в ходе очередной избирательной кампании сплотить вокруг себя большинство либерально настроенных избирателей и исключить из числа претендентов на власть партии право- и леволиберальной ориентации.

Однако длительное существование блокированной двухпартийности может привести к очевидным отрицательным последствиям: исторический пример существовавшей в нашей стране однопартийной системы показывает, что монополия на власть, независимо от степени проявления демократии, ведет к сращиванию правящей партии с государством и, соответственно, к уменьшению степени социальной гибкости и снижению уровня

экономической эффективности существующей политической системы.

«Партия власти» привлекает на свою сторону большинство монополистических группировок, связанных с экспортом сырья и финансовыми операциями. Но если их деятельность станет бесконтрольной, это может привести к постепенному техническому упадку страны и деградации отраслей, связанных с производственной сферой деятельности. Помешать такому развитию событий может только формирование массовой политической партии, основанной на либеральной идеологии и отражающей интересы значительных слоев населения.

Взглянув на современную российскую многопартийность с организационной точки зрения, необходимо отметить, что ни одно из существующих политических объединений не обладает признаками представительского союза в той степени, в какой это необходимо для полноценной политической партии. И это главный признак, свидетельствующий о неразвитости отечественной партийной жизни. Российские партии не столько представляют интересы различных социальных слоев, сколько выражают настроения, присущие отдельным группам избирателей, которые, в свою очередь, часто объединяют людей с разным социальным статусом. В некоторой степени это можно объяснить неразвитостью гражданского общества в нашей стране: между партиями и избирателями нет мощных представительских союзов, и пока они не сформируются, не появятся ни сильные политические партии, ни полноценная партийная система.

Слабость большинства политических партий и движений в современной России, отсутствие поддержки их действий со стороны общественного мнения определяются отсутствием эффективных каналов взаимодействия между партийными структурами и рядовыми гражданами. Уверенность в том, что институт власти действует правильно и в пределах своей компетенции, может ослабить сопротивление непопулярным решениям. Легитимность является важным аргументом в тех случаях, когда граждане не согласны с действиями своих политических институтов. Если же уверенность избирателей в компетентных действиях данного института отсутствует, любые непопулярные решения могут перерасти в его неприятие.

Российские политические партии изначально были лишены прочного социального фундамента, поскольку их создание предшествовало социальному структурированию общества, и этот фундамент до сих пор отсутствует. В 90-е гг. XX в. партии не были востребованы массами: если в 1993 г. члены всех политических партий Российской Федерации составляли 1% населения страны, то к 1999 г. их доля возросла до 1,8%.

Одна из наиболее важных причин неудовлетворенности россиян процессом демократизации состояла в отчуждении подавляющей части населения России от существующих политических институтов, созданных элитой и для элиты. Это приводило к нежеланию граждан участвовать в деятельности политических партий и активно их поддерживать, что в свою очередь вело к монополизации поли-

тических институтов представителями политической элиты и партийными функционерами.

Партии в нашей стране не являются формой участия граждан в принятии политических решений и институтами, контролирующими власть. Поскольку политическая активность большинства граждан по-прежнему ограничена голосованием, постольку российская политика сохраняет свой элитарный (точнее, изоляционистский) характер.

Проблемы, с которыми сталкивается значительная часть российского общества, приводят к тому, что основная часть населения не может ждать, пока политические институты, созданные в интересах элиты, постепенно начнут функционировать в интересах большинства граждан. В результате чувство неудовлетворенности функционированием политических институтов выливается в недоверие по отношению к ним.

В 1990-е гг. неудовлетворенность населения существующими в России политическими институтами, проблема легитимности самих политических институтов была основой формирования кризисной ситуации. Ни одна из моделей легитимности власти, предложенных М. Вебером, не демонстрировала своей эффективности в России. У нас не сформировались условия ни для традиционной легитимности — ввиду отсутствия соответствующих традиций, ни для харизматической легитимности — ввиду утраты доверия к политическим лидерам, не способным найти выход из углубляющегося кризиса, ни для рациональной легитимности — ввиду несоответствия интересов политической элиты интересам боль-

шинства граждан. В этих условиях легитимность политических институтов не могли обеспечить даже выборы: большинство избирателей через определенное время после выборов выражало негативное отношение к избранной власти, поскольку она не решала их проблем и по большому счету не несла перед избирателями никакой ответственности.

Политические партии современной России, формально будучи массовыми, по своей сути остаются кадровыми. Это позволяет им приспосабливаться к изменяющимся условиям партийной конкуренции, сохраняя политическую гибкость и маневренность, но они как не представляли ранее, так и не представляют до сих пор интересов отдельных социальных групп. Их отличают мессианские тенденции, поскольку в партийных программах явно просматривается попытка отражать интересы и настроения общества в целом. Большинство партий не отличаются социальной и политической определенностью, их политические платформы страдают эклектичностью, что связано со стремлением удовлетворить запросы как можно большей части электората. Поэтому часто политические менеджеры пытаются избежать принятия непопулярных решений, которые зачастую бывают необходимыми для выхода из кризисных ситуаций.

Предотвращение кризисных явлений в обществе возможно, если правительство, избранное демократическим путем, не преминет своевременно учитывать интересы и требования различных групп населения, а его деятельность будет открыта для цивилизованной критики. Таким образом власть

сможет доказать свою приверженность подлинно демократическим ценностям и предоставит возможность всем социальным силам в рамках гражданского общества участвовать в преодолении негативных явлений, складывающихся по мере проведения реформ. Если же в данных условиях какая-либо политическая партия откажется пойти на сотрудничество, то подобная тактика негативно скажется на ее собственной популярности.

Преобладание конъюнктурных и сиюминутных тактических расчетов в политике затрудняет долгосрочное планирование. В стабильной ситуации, когда достаточно только успешного администрирования, это не имеет серьезных последствий. Но когда речь идет о необходимости решения серьезных проблем, поиске путей выхода из кризиса, эффективность планируемой и проводимой политики от этого неизбежно страдает.

Профессионализация партийной верхушки, увеличение дистанции между нею и рядовыми членами партии, уменьшение влияния партийной массы на политику партии и внутрипартийные дела ослабляют роль политических партий как составной части гражданского общества. Это в определенной степени приводит к огосударствлению партий и затрудняет поиск путей эффективного преодоления кризисных явлений исходя из интересов определенной части электората.

Серьезными изъянами в деятельности современных российских политических партий являются преобладание центробежных тенденций над центростремительными, неспособность к консолидации партийных сил. Наибо-

лее заметные партии не способны расширить свой электорат, установить прочную взаимосвязь с близкими им по духу социальными силами. До сих пор не решена проблема социальной идентификации. Партии не превратились в авторитетную силу, способную предлагать и реализовывать конструктивные программы.

Очень часто создается лишь видимость вовлечения социума в процессы реформ, инициируемых сверху, в то время как общество не готово к навязываемым радикальным переменам. Все трансформации в российском об-

ществе вызывались процессами, происходившими внутри элиты. Взгляды и ценности самого общества были факторами во многом вторичными. Закрытость элиты для нижних слоев, характерная для современной России, может существовать в рамках достаточно стабильной системы только в том случае, когда для способных выходцев снизу есть разумная социальная альтернатива. В современной России подобной альтернативы, которая могла бы сыграть роль социального амортизатора, не существует.

Имперская и демократическая парадигмы развития современной России

Гавров С. Н.

Анализируя происходящие в стране общественно-политические процессы, позволим себе допущение о том, что в действиях современной российской власти все более отчетливо просматривается тенденция к великодержавному имперскому реваншу, естественно дополняемые атмосферой страха и конспирологическим восприятием окружающего мира. Сегодня количество фактов, подтверждающих и иллюстрирующих эту гипотезу, растет в геометрической прогрессии, особенно отчетливо эти тенденции ощущаются с осени 2003 – начала 2004 г.

В рамках тенденции к имперскому реваншу вполне логично выглядят утверждения о необходимости строительства многополярного мира, обыгрывание призрачной возможности собирания экономических, политических, военных ресурсов России, Индии, Китая¹ с целью оказания давления в отношении коллективного субъекта Запада.

Угрозы эти утопичны, вероятность их практического осуществления — ничтожна, но само их появление носит знаковый характер. И этот знак — послание «граду и миру» — вполне поддается расшифровке и толкованию: от-

Сергей Назипович Гавров — доктор философских наук, заместитель директора Независимого института гражданского общества (г. Москва).

¹ В русле этой тенденции закономерно и сотрудничество с государствами, получившими устойчивое мировое признание в качестве стран-«изгоев», а также с теми, кто пока только претендует на эту роль в глазах западного мира, например, с Исламской Республикой Иран.

стоим от претензий Запада исконное право на использование имперской (авторитарной и тоталитарной) отечественной социокультурной традиции, в рамках которой не власть существует ради человека, но человек ради власти.

Логика этой традиционной, в сегодняшних геополитических условиях уже вполне иррациональной страсти к имперскому могуществу, проявляется и в политике, направленной на сохранение у власти в странах СНГ, ориентированных на Москву, авторитарных и коррумпированных режимов в борьбе с демократическими/бархатными революциями на постсоветском пространстве (Грузия, Украина), и с западноориентированными силами, которые приходят к власти в результате этих революций. Но все более авторитарная и еще только восстанавливающая свой экономический потенциал Россия не может предложить бывшим советским республикам ничего, кроме поставок сырья и оружия. Это важно, но этого абсолютно недостаточно для того,

чтобы удержать их в орбите своего влияния.

Для такого удержания необходимо культурное, технологическое превосходство России не только над предполагаемыми «странами-сателлитами», но и над странами старой Европы, США, Японией, возможность экспортировать более совершенные, чем у конкурентов, технологии, проводить объемные инвестиции. Пока играть эту роль достаточно сложно. Прежде всего, вспомним общеизвестное: российская культура в своей прикладной, технологической, части не превосходит технологический потенциал стран, относящихся к западной цивилизации. В длительной исторической ретроспективе мы не идем на равных, но догоняем своих сегодняшних реальных и виртуальных контрагентов².

Тем не менее политическое руководство страны пытается претендовать на восстановление советского статуса сверхдержавы. Опыт США, единственной сверхдержавы современного мира, показывает, что быть

² Вспомним программный лозунг И. В. Сталина о том, что «мы отстали от передовых стран на 50–100 лет. Мы должны пробежать это расстояние в десять лет!». Цит. по: Геллер М. Я. Машина и винтики. История формирования советского человека. — М.: МИК, 1994. С. 62. Вспомним и позднейшие слова Н. С. Хрущева о том, что «мы должны догнать и перегнать Америку». Из резолюции XXII съезда КПСС: «Успешно решается задача — догнать и перегнать наиболее развитые капиталистические страны по производству продукции на душу населения. Советский Союз уже обогнал самую развитую капиталистическую страну — Соединенные Штаты Америки — не только по темпам, но и по абсолютному ежегодному приросту продукции. В настоящее время в СССР больше, чем в США, добывается железной руды, угля, производится кокса, сборного железобетона, магистральных электровозов и тепловозов, пиломатериалов, шерстяных тканей, животного масла, сахара, рыбы и ряда других изделий и продуктов. Выполнение семилетнего плана выведет экономику Советского Союза на такой рубеж, когда потребуется уже немного времени, чтобы перегнать США и по производству продукции на душу населения. Это будет всемирно-исторической победой социализма над капитализмом». См.: Материалы XXII съезда КПСС. — М.: Госполитиздат, 1961. С. 309.

сверхдержавой хорошо. Этот статус в его военно-политическом воплощении вполне возможно конвертировать в сферу экономики, в том числе оказывать поддержку доллару как мировой резервной валюте, получая благодаря этой роли сверхдешевый кредит, внешнее финансирование американской экономики. Но это сообщаемые сосуды, американская военно-политическая мощь, прежде всего, является производной от американского экономического могущества. Современное российское руководство почему-то полагает, что можно претендовать на роль сверхдержавы, конкурирующей с США за влияние и контроль над территориями и ресурсами, не имея сопоставимой с ними экономики, сопоставимого государственного бюджета как основы для финансирования армии и ВПК, сопоставимых ресурсов во многих чисто военных областях.

В этих условиях претензии на роль сверхдержавы выглядят достаточно странно, хотя в этом случае легко подобрать и иные, более сильные эпитеты. Но, по-видимому, данная политика строится на эмоциональных основаниях, когда то, чего априорно делать нельзя, но в то же время очень хочется сделать, становится можно. Можно, разумеется, не в реальной жизни, не на рациональной основе, но лишь в виртуальной области, области утопий и самообманов. Приятно, наверное, выдавать желаемое за действительное, грезить имперским статусом, как грезили им после гибели Западной Римской империи на западе, а затем и на востоке Европы, но реальность плохо соответствует фантазиям. Но са-

мое важное заключается в издержках подобных экспериментов как для общества в целом, так и для каждого гражданина страны в отдельности, и стоимость этих издержек — зашкаливающе высока.

Говоря о максимальной разрушительности этих издержек, заметим, что гораздо лучше быть живым жителем не очень крупного и амбициозного европейского государства, чем пушечным мясом этой виртуальной квазиимперии. Перефразируя известное выражение Бисмарка, скажем, что «не пушки — вместо масла», но с точностью до наоборот: — «Гедонизм вместо милитаризма». Мы вполне солидарны со старым лозунгом европейских и североамериканских хиппи: «Нам нужна любовь, а не война», полагая, что россиянам нужны тихие радости потребления — вместо имперской риторики и культивируемого духа служения и самопожертвования во имя империи, нужна частная, а не «национализированная» вялым неоимперским руководством жизнь.

Вторая выраженная тенденция в современной российской политике, на первый взгляд, противоположна первой, хотя в реальной жизни они вполне симбиотичны и взаимодополняемы — страх перед «внешними и внутренними врагами», конспирологический взгляд на мир. Когда политическая элита страны начинает всерьез уповать на воссоздание сверхдержавы и империи, что, как мы уже заметили, предполагает достаточно жесткую конкуренцию/борьбу за место под солнцем, претендентам становится не по себе, оживают сознательные и бессознательные страхи,

комплексы, фобии. Пышным цветом расцветает конспирология, всюду мерещатся чужие, враждебные и могущественные силы, которые норовят погубить «нарождающуюся» в их воспаленном воображении «сверхдержаву», какую угодно — либеральную, не либеральную, но империю.

Здесь и иностранные благотворительные фонды, несущие, как фонд Сороса, чуждый и враждебный имперской социокультурной традиции дух индивидуализма и потребительства. Слышатся стенания чиновников/силовиков, ультрапатриотов, содержание которых, чуть иронизируя и упрощая, можно свести к следующему: вот, поддержал Дж. Сорос в 90-е гг. толстые литературные журналы, книгоиздание и библиотеки, — тем самым внес в наше вполне здоровое и любящее начальство вообще, а в представителей силовых ведомств и служителей православной церкви в особенности, общество, дух западной индивидуалистической жизни, прав человека, чуждых русскому духу ценностей. Происками иноземного врага размылось чувство имперского патриотизма; не способствовал, но препятствовал Дж. Сорос подготовке новых Сусаниных, Матросовых, Гастелло, Маресьевых. Новая российская власть успела за несколько последних лет эволюционировать в направлении неоимперскости и авторитаризма, осознав свои новые/старые интересы и ценности. Мы знаем, что в этой системе координат ценность человеческой жизни вполне условна, а ценность авторитарной власти и неоимперского государства — безусловна. Такая власть

и такое государство веками держались на служении и жертвоприношениях простого российского/советского человека, его страданиях, подвигах и страстотерпии, именно он платил за грезы начальства и энтузиастов в форме и в штатском, о воинской славе и имперском могуществе.

Кроме того, немало поддержал фонд и либеральную российскую интеллигенцию, а от нее, как известно любому правоверному патриоту/государственнику, — все зло и идет, она — пятая колонна растленного, уютно пребывающего в ситуации перманентного системного кризиса западного мира. Да и не один он, этот нерусский фонд, есть еще фонды и фондики — и во всех если не враги, то приспешники врагов, люди, «льющие воду на их мельницу». Поэтому держать и не пущать, проверить при помощи налоговых органов, надавить на арендодателей, которые представляют им помещения, заставить в разы, десятки раз повысить арендную плату, а не поможет, можно и «отключить газ» — своя рука владыка.

В рамках проводимой политики все более осязаемого «подмораживания» России под прямой или опосредованный государственный контроль берутся телевизионные каналы, иные средства массовой информации, из которых выдавливаются наиболее талантливые и не уступающие властным манипуляциям профессионалы. Общественные телевизионные каналы укрощаются, но этого укрощения власти уже мало, поэтому создаются новые каналы, призванные обеспечить для нее пропагандистское прикрытие и воспитание старого/нового человека, преданного власти не только из страха, но и по

совести³. Этим вечным целям имперского строительства, поддержания и удержания физического тела империи должны, по задумке неоимперских идеологов, послужить «военно-патриотический» и «православно-патриотические» телевизионные каналы. Но как ни изощряются апологеты империализма и державности, на большее, чем очередные ремейки на тему уваровской триады о «православии, самодержавии и народности», их совокупной креативности явно не хватает.

Для оборонного сознания, которое, судя по обилию прямых и косвенных свидетельств, во все большей мере овладевает высшей бюрократией, вполне логично выглядеть и выстраивание властных вертикалей везде, где только возможно, в том числе и в таких ключевых сферах, как политика и экономика. В связи с этим заметим, что отказ от выборности губернаторов и руководителей национальных республик, несмотря на свои очень архаичные, имперские предпосылки, все же может служить предметом более или менее серьезного обсуждения, но отказ от выборности руководителей городского самоуправления (муниципалитетов) отбрасывает страну в «темные века» европей-

ского Средневековья⁴. Иными словами, власть во все большей степени концентрируется в руках все более многочисленного чиновничества, «силовой бюрократии», озабоченной не столько общественными, сколько своекорыстными интересами.

Вторая властная вертикаль выстраивается (выстроилась) в сфере крупного частного, полугосударственного и государственного бизнеса. Для власти важно контролировать все существенные денежные потоки, лишать финансовой подпитки любую возможную оппозицию, превентивно отсекают финансирование любых альтернативных социальных, политических, экономических проектов. Но если в обществе не рассматриваются такого рода проекты, если контроль над информацией становится всеобъемлющим, если власть все более и более полагается на административный ресурс — риск принятия неверных управленческих решений возрастает на порядки.

В сфере экономики среди таких катастрофических по своим последствиям для страны решений лидирует «дело ЮКОСа». И здесь мы упираемся в волюнтаристический подход власти и общества к любым формам собственности, как государственной,

³ Это желание далеко не новое, в отечественной истории можно привести достаточно длинный список как отчетливо сформулированных, так и только чаемых пожеланий подобного рода. Приведем только одно из них: «Грозный желал иметь в подданных не запуганных и бессловесных рабов, а доблестных патриотов, сознательно и самоотверженно преданных Царю и Отечеству, — не таких рабов, которые делают все из страха, а таких рабов, каким был хотя бы библейский раб Авраама, преданный своему господину и пользовавшийся его неограниченным доверием и любовью». См.: *Черняев Н. И.* Мистика, идеалы и поэзия русского Самодержавия. — М.: Москва, 1998. С. 21.

⁴ Но Георгий Сатаров, президент фонда ИНДЕМ, полагает, что: «Назначение губернаторов сверху — это типичная феодальная конструкция и возврат средневековья в чистом виде». Цит. по: *Алякринская Н.* Рожденная влопыхах // Коммерсант. 14.01.–20.01.05. С. 12.

так и частной. В реалиях российской жизни собственность — это не юридически защищенный институт, но лишь ситуационное выражение близости или неблизости к власти в лице ее отдельных группировок и представителей. Как только меняется политическая ситуация, как только начинается массовая ротация политической элиты, то почти сразу же выясняется, что собственник вполне условно владеет номинальной собственностью, у него практически нет никаких работоспособных легальных (законных) механизмов для того, чтобы эту собственность удержать.

В сегодняшних российских реалиях собственникам можно, наверное, попробовать как-то договориться с очередной/внеочередной новой властью, поднести «дары», взять на постоянное финансирование тот или иной общественно-политический или спортивный проект... В итоге вырисовывается такая «замечательная» и, конечно, максимально способствующая всевозможному российскому процветанию, удвоению ВВП и проч. Картина — каждые четыре-восемь лет очередной (планируемый!) передел собственности⁵.

Уже сегодня с определенной долей уверенности можно утверждать, что любое правительство, сформированное представителями правой (объединенной?) оппозиции в 2008–2012 г., может пойти на процедуру реституции, возвращения «Юганскнефтегаза» и иных отторгнутых активов ЮКОСу и/или его сегодняшним акционерам, даже если сама компания и будет ликвидирована к означенному сроку. Некоторой, пусть и приблизительной аналогией, здесь может служить ситуация с аукционами по украинской «Кривожстали». Более того, любая российская или иностранная бизнес-структура, пожелавшая поучаствовать в разделе имущества нефтяной компании, имеет значительную вероятность не только это имущество потерять, но из своих средств покрыть имущественные издержки и моральный вред, причиненные нынешним акционерам ЮКОСа.

Что же касается дальнейшей судьбы его сегодняшних активных гонителей⁶, то судьба эта, по всей вероятности, незавидна. При очередной/внеочередной смене властных персоналий и изменении вектора внутренней и внешней политики государства у новой власти будет не так

⁵ Вот как характеризует взаимодействие экономической и политической сфер в империи Ф. Бродель: «Экономика плохо приспосабливается к требованиям и принудительным мерам имперской политики, не имеющей противовеса. Никакой купец, никакой капиталист никогда не будет в ней располагать полной свободой рук». См.: Бродель Ж. *Время мира. Материальная цивилизация, экономика и капитализм XV–XVIII вв.* Т. 3. — М.: Прогресс, 1992. С. 49.

⁶ Заметим, что дело ЮКОСа несет в себе столь большую долю иррациональности, что для понимания его причин и следствий впору обратиться к комментариям не только философа, но и практиковавшего психотерапевта Э. Фрома: «Разрушительность — это результат непржитой жизни. Индивидуальные или социальные условия, подавляющие жизнь, вызывают страсть к разрушению, наполняющую своего рода резервуар, откуда вытекают всевозможные разрушительные тенденции — по отношению к другим и к себе». См.: Фромм Э. *Бегство от свободы // Догмат о Христе.* — М.: Олимп, АСТ-ЛТД, 1998. С. 326.

много столь откровенных, знаковых и бесприкрытых дел для громкого, публичного и правового судебного разбирательства. Уже сегодня достаточно легко и естественно предположить, что на очередном водоразделе истории чертой, отделяющей прошлое от будущего, может стать громкое судебное разбирательство по делу гонимых ЮКОСа, как сегодня таким водоразделом стал арест М. Б. Ходорковского и фактический разгром лучшей нефтяной компании России. Такова ироническая логика истории.

Вопрос о том, стоит или нет разрушать новую постсоветскую российскую государственность во имя прозрачной в кратко/среднесрочной исторической перспективе цели — захвата и удержания в своих руках эффективной нефтяной компании — остается, по меньшей мере, открытым.

Заметим, что дело ЮКОСа генетически восходит к российской исторической традиции, когда в течение столетий в стране проходил как целенаправленный и планируемый (эпохи И. Грозного, В. Ленина, И. Сталина), так и спонтанный (поджоги имущества и убийства хуторян-отрубников в годы столыпинских реформ) негативный личностный отбор. В процессе этого отбора сильные, независимые, экономически эффективные социальные слои либо отбраковывались/уничтожались физически, либо укрепляли своим трудом, способностями и интеллек-

том иноземные государства. Ведь сильными труднее управлять, они более независимы, что и приводило к их периодическому изъятию не только из экономики, но и из жизни, которое периодически практиковала авторитарная/тоталитарная российская власть. В результате проводимой, хотя и с некоторыми послаблениями, в течение столетий подобной политики сильных и эффективных, независимых от социальной поддержки государства, стало относительно мало, а слабых, рассчитывающих на эту поддержку, — сравнительно много⁷.

Но без людей сильных экономически, политически, социально Россия не выживет, ведь именно они создают национальное богатство, генерируют и осуществляют успешные бизнес-проекты. Либеральные реформы 1990-х гг. были исключением из этого правила уничтожения сильных, они получили возможность свободного развития, создания своего дела, достижения не только экономического, но и социального успеха.

Сегодня со всей определенностью приходится констатировать, что задачи буржуазно-демократической революции августа 1991 г. были решены далеко не полностью. Прежде всего, власть не перешла в руки буржуазии по той банальной причине, что в начале реформ таковой в России практически не было. Сегодня буржуазия в стране есть, она, наконец, созревает до осо-

⁷ Вот что писал, характеризуя ментальные основания подобного положения вещей, Н. А. Бердяев: «Русскому человеку труднее всего почувствовать, что он сам кузнец своей судьбы. Он не любит качеств, повышающих жизнь личности, и не любит силы. Всякая сила, повышающая жизнь, представляется русскому человеку нравственно подозрительной, скорее злой, чем доброй». Цит. по: *Стариков Е. Н.* Общество-казарма от фараонов до наших дней. — Новосибирск: Сибирский хронограф, 1996. С. 335.

знания того простого факта, что для поддержания, сохранения и развития бизнеса необходимо заниматься политикой, финансировать те политические силы, которые способны выражать и отстаивать экономические и политические интересы наиболее образованной, молодой и динамичной части общества, поскольку они во многом совпадают с ее собственными интересами.

На горьком опыте последних четырех лет не только российские капиталисты, но и значительная часть общества убедились в том, что власть нельзя бросать на дороге, ее могут подобрать люди, которые совсем не разделяют демократические ценности, полагая, что общество вообще и бизнес в частности должны играть подчиненную в отношении чиновничества роль. В этой системе ценностей место бизнеса сугубо обслуживающее, власть ожидает от него согбенной позы и сакраментальной фразы «Чего изволите?». Изволите бесплатно захватить бизнес, послать нового российского капиталиста за пивом, посадить в тюрьму? Отношения современной российской власти и ее контрагентов, в том числе бизнеса, во многом укладываются в жанровую сцену из фильма «Кин-Дза-Дза» — «всем пацакам (в наших сегодняшних реалиях бизнесменам. — С. Г.) надеть намордники, и улыбаться, улыбаться». Как мы помним, такие нововведения закончились для власти чатлан на той отдаленной от Земли планете вполне плачевно⁸.

Отметим здесь и еще одно важное обстоятельство — условность владения собственностью в России, рассмотрение «собственника» лишь как государственного управляющего (смотрящего) означает отсутствие в стране материальной, имущественной основы человеческой свободы вообще. В такой ситуации права человека столь же условны, как и право на собственность, это абсолютно взаимосвязанные вещи.

Российская история очевидно свидетельствует об инверсионном характере характерных для страны общественно-политических процессов, когда полюса добра и зла в народном сознании и в сознании элит, как, впрочем, и сами эти элиты, многократно менялись — то, что еще вчера заслуживало одобрения, преклонения и защиты рассматривалось затем чуть ли не как проявление абсолютного зла. Сегодня власти только кажется, что она чуть ли не навсегда, что ситуация контролируема и общество поддается планируемому и внеплановому манипуляциям с ее стороны. Завтрашний день не определяется простой экстраполяцией особенностей дня сегодняшнего в будущее. Современная российская власть сумела решить достаточно сложную задачу — одновременно поссориться с левой и правой частью российского политического спектра. Авангард красной молодежи, НБП (лимоновцы), молодежные структуры «Яблока» и СПС, если идут не в едином строю и не

⁸ В современных (постсоветских) социокультурных реалиях бывший глава Госкомимущества РФ А. Кох определил опасность подобного отношения к российскому бизнесу следующим образом: «А вот те люди, которые хотят сегодня ревизию провести, итоги приватизации пересмотреть, — вот те нарываются на большую кровь». Цит. по: Кох А. Государство-продавец // Приватизация по-российски. — М.: Вагриус, 1999. С. 250.

объединены под общим руководством, то объединены достаточно жестким оппонированием власти, причем этот властный оппонент определен не только на институциональном, но и на персональном уровне. Сакраментальный для российской политики вопрос — против кого дружить будем? — уже перестал быть вопросом, а стал вполне понятным и в чем-то уже банальным ответом. Вот вокруг этого общего понимания проблемности ситуации, осознания необходимости ее скорейшего разрешения и произошло это пока еще вполне виртуальное, но по своим возможным последствиям достаточно действенное объединение.

Современная российская власть убаюкивает себя поддержкой многочисленных «центристов», людей здравого смысла, политически нейтральных обывателей⁹. Но фундаментальная ошибка опоры на эту часть общества заключается в следующем. Такая опора хороша в стабильной и предсказуемой общественно-политической ситуации, но при ее обострении обыватели вряд ли будут защищать власть, как защищали ее люди с определенными политическими принципами в августе 1991 г. у Белого дома и в октябре 1993 г. у Моссовета. В те годы помогало жить и со сдержанным оптимизмом смотреть в будущее ощущение того, что эта власть своя, в отношении нее многие испытывали и определенные внутренние обязательства — эту власть можно и должно было защищать и отстаивать. Удивительное ощущение социальной/ментальной близости власти пришло

впервые в жизни и окончательно исчезло при смене идеологических и политико-экономических эпох в начале нового века.

Мы полагаем, что в краткосрочной/среднесрочной исторической перспективе, преимущественно в результате возможного резкого уменьшения стоимости сырьевых продуктов российского экспорта, есть большая вероятность того, что власть окажется перед лицом возмущенных масс, один на один с народом. Заметим, что группы поддержки, сколь бы многочисленными и финансируемыми они бы ни были сегодня, вряд ли будут сколь либо активно участвовать в возможном противостоянии. Кроме того, роль силовых структур в периоды общенациональных кризисов достаточно амбивалентна, как это показывает исторический опыт, полученный в Тегеране 1978 г., Бухаресте, других столицах восточноевропейских государств в конце 1980-х гг. Сегодня не видно каких-либо оснований для того, чтобы исключить Россию из этого хрестоматийного ряда. Это банально, но армия и все спецназы силовых структур укомплектованы выходцами из народа, а в постсоветской России нет потомственной военной аристократии со своими четкими политическими интересами, как, например, в современной Турции.

В истории легко найти и иллюстрации, характеризующие особенности поведения различных политических сил в периоды политических кризисов. Центристы, успешные обыватели, остаются дома до последней возможности,

⁹ Как тут не вспомнить бытовавшую в Петрограде 1920 г. житейскую максиму: «Мы обыватели, нас одевайте вы, мы за вашу власть».

становясь впоследствии как пассивными жертвами ЧеКа и гестапо, так и активными соучастниками репрессий. Но в кризисные, переломные моменты историю творит абсолютное меньшинство народа, протестной энергии которого хватает на проведение радикальных изменений. Так было в России в феврале и октябре 1917-го¹⁰, в августе 1991-го. Когда же для разрешения определенной политической ситуации объединяются люди левых и правых взглядов, то есть практически все наличные в обществе политические энтузиасты/пассионарии, при той или иной степени поддержки со стороны массового протестного электората, — диапазон вариативности развития вероятной кризисной ситуации резко сужается.

В рамках нашей социокультурной и исторической традиции ломать — не строить, процесс демонтажа, деконструкции старого политико-экономического порядка, прореживания, ускоренной ротации элит в России всегда происходил намного успешнее и сопровождался куда большим энтузиазмом масс, чем процесс созидания. Сегодня не нужно быть пророком для того, чтобы предсказать возможность очередного в нашей истории процесса деконструкции, отягощенной грузом накопившихся несуразностей и одиозных действий системы, но какая новая общественно-политическая конфигурация придет на смену старой, — пока неясно, в кратко/среднесрочной исторической перспективе возможно осуществление как позитивных, так и не-

гативных вариантов общественного развития.

Однако в случае демократической самотрансформации системы, восстановления гражданских свобод, устранения от власти наиболее одиозных фигур, перехода от игры с «нулевой суммой», когда победитель получает все, а побежденный все теряет, к поиску компромиссов — необходимость и вероятность подобной реструктуризации резко снижаются. Мы полагаем, что самотрансформация системы, эволюционное развитие, решение, а не накопление текущих проблем куда эффективней и предпочтительней революционных потрясений.

Пока же усиливающаяся авторитарность в управлении страной препятствует полноте жизненного самосовершенствования личности, ныне живущих поколений. Человеческая жизнь далеко не бесконечна, у нас нет времени на переживание очередного застоя, на ожидание того, когда и куда вывезет русский «авось». Возможность для осуществления полноты самореализации необходима каждому из нас не в «прекрасном далеке» — она необходима сегодня, сейчас. Будущее начинается сегодня, впереди 2007–2008 гг. — время выбора, развилка между имперским/идеократическим прошлым, до сих пор подпityвающим чиновничье и «клерикально-патриотическое» безвременье настоящего, и буржуазным, сытым, негероическим, но динамичным европейским будущим.

¹⁰ Вот как охарактеризовал поведение основных участников исторической драмы 1917–1922 г. В. Буковский: «Ведь если что и поражает в российской истории, так именно это безразличие, знаменитый русский “авось”: фанатиков-большевиков и было-то не более сорока тысяч в 1917 году, но и противостояла им всего лишь горстка офицеров. Даже в разгар гражданской войны — всего несколько сот тысяч с обеих сторон, из коих значительную часть составляли люди совершенно случайные: поляки, пленные чехи, латышские стрелки. В лучшем случае — казаки. Так где же была вся страна, уже тогда имевшая население в 150 миллионов? Что они-то делали? Сидели по домам и ждали: “Авось, пронесет...”». Цит. по: Буковский В. Московский процесс. — М.: МИК; Париж: Русская мысль, 1996. С. 501.

Строительство и реконструкция каменных крепостей на Руси (XIV–XVI вв.)

Мильчик М. И.

От Чудского и Ильмень озера, от Финского залива до далекой Печоры, от верховьев рек Ловати и Великой простиралась в древности Новгородская земля. Дремучие леса и непроходимые болота защищали ее от вражеских набегов. Но были водные пути, по которым иноземное войско могло проникнуть в глубь территории... Поэтому новгородцы, а затем псковичи, с середины XIV в. получившие самостоятельность, стали по берегам рек воздвигать пограничные крепости. Воинственные соседи — шведы или немцы — не могли продвигаться вперед, не сломив сопротивление крепостей, а оставлять их в тылу было крайне опасным делом. Укрепления ставили в местах, наиболее удобных со стратегической точки зрения: у устьев рек, как, например, Орешек на острове — там, где берет свое начало Нева, Корелу (позднее Кексгольм, ныне город Приозерск) неподалеку от впадения Вуоксы в Ладожское озеро, Ладогу при впадении в Волхов речки Ладожки, некогда судоходной. При этом строители старались максимально использовать

Михаил Исаевич Мильчик — кандидат искусствоведения, заместитель директора НИИ «Спецпроектреставрация».

особенности рельефа, например, Ивангород поставлен на высоком скалистом берегу Наровы, там, где она имеет излучину перед ее впадением в Финский залив. Примерно так же были поставлены Яма на Луге и Копорье на речке Копорке, которая сегодня больше напоминает ручей, нежели полноводную реку. Все они — за исключением Ивангорода, основанного в 1492 г. великим князем Московским Иваном Третьим, считались «новгородскими пригородами».

Многое с тех давних пор изменилось: реки обмелели, Корела уже давно перестала быть островом, леса вырублены, даже ландшафт стал другим, а вот те творения рук человеческих, сложенные из местной известняковой плиты, еще стоят, если не считать упомянутой Ямы, снесенной по указу Екатерины Второй. Реставрационные и археологические исследования, которые проводились в 1970–1980-е гг. во всех перечисленных крепостях, а затем реставрационные работы (их в основном успели завершить только в Орешке и Старой крепости Корелы — Кексгольма) позволили по-новому прочесть их историю и немало узнать о фактах, о которых каким-то причинам молчат летописи.

Все названные крепости — за исключением Ладоги и Ивангорода — возникли сначала как небольшие деревянные «городки» (в старину городом называли сами укрепления — ограды), стены которых были составлены из деревянных срубов — «городней», внутри засыпанных землей или глиной. Стены

из камня стали делать в тех местах, где они перегораживали мыс, потому что отсюда можно было ждать приступа — штурма. Именно такой была Ладожская крепость 1114 г. — «на приспе», как сказано в летописи. Остатки ее были обнаружены вмурованными в более позднюю кладку. А вот деревянное Копорье, основанное в 1279 г., уже в 1297-м было целиком заменено на каменное, благо, строительный материал — слоистый известняк — находился в буквальном смысле слова под ногами. Чуть позднее, в 1310 г. новгородцы ставят деревянную Корелу («...новгородци... идоша в реку Узьерву и срубиха город на порозе нов...», — читаем в летописи), а через 13 лет внук Александра Невского великий князь московский Юрий Данилович «...поставиша город на усть Невы на Ореховом острове» — деревянную крепость с одной каменной башней. Через сорок лет подобную башню («костер [новгородского] посадника Якова») получила и Корела. Еще позднее — в 1384 г. новгородцы возле речной переправы через реку Лугу закладывают «город камен».

Это было время луков и арбалетов, а потому такие башни в первую очередь служили для наблюдения за возможным приближением противника. Другие же ставились примерно на расстоянии 150 м друг от друга, чтобы не было мертвых, то есть непростреливаемых пространств (стрела поражала примерно на расстоянии 75–80 м).

Естественно, что от крепостей доогнестрельного периода мало что

сохранилось: появление артиллерии заставило их перестраивать: утолстить стены, в толще башенных стен устроить камеры для пушек на лафетах, расширить бойницы так, чтобы в них можно было поворачивать пушечный ствол. Вся территория перед крепостями теперь могла простреливаться их защитниками. Для внезапных вылазок стали делать подземные ходы — тайники. Теперь пассивная оборона крепостей сменялась активной.

Начало этого периода так называемого «фортификационного скачка» можно отнести к 1445 г., когда была обновлена Ладожская крепость. Она теперь заняла весь мыс, а стены получили прикладки и кое-где были надложены. Две другие крепости — Орешек в конце XV-го и Ямгород — в начале XVI вв., то есть вскоре после присоединения Новгородской земли к Московии — были усилены внутренними цитаделями — детинцами со своими башнями и рвами (своего рода крепостями в крепостях). На Ореховском острове московские строители даже не воспользовались старыми укреплениями. Они были снесены, а в новой стене построили арку, чтобы суда могли входить в широкий ров, окружавший цитадель, — под защиту стен. Так крепость стала гаванью.

Однако самые большие работы развернулись на границе молодого Московского государства — напротив ливонского замка в Нарве. Повелением Ивана III весной 1492 г. *«заложиша город на немецком рубежи против Ругодива [Нарвы]... на Девичье горе на Слуде, четверуго-*

лен, и нарече ему имя Ивангород». Расположенная напротив Нарвы — важнейшего порта Ливонского ордена — новая крепость давала возможность держать под контролем как действия неприятеля, так и перекрещивающиеся здесь торговые пути, соединявшие Новгород и Псков с Западной Европой. Вскоре Ивангород станет главным опорным пунктом в борьбе Русского государства за балтийское побережье, первым окном в Европу.

Участок под постройку крепости был выбран на редкость удачно: крутые склоны Девичьей горы затрудняли штурм, а река надежно защищала крепость от внезапного нападения, тем более что она и в самые морозные месяцы не замерзала. Даже в наше время, несмотря на большой урон, понесенный ею в последней войне, Ивангородская крепость кажется мощной и монолитной, хотя на самом деле состоит из разновременных частей. Первая — небольшая крепостца с четырьмя угловыми башнями, дошла до нас в руинах. Теперь стало ясно, что она была задумана лишь как выдвинутая вперед цитадель будущих укреплений — города в древнерусском значении этого слова. Именно так и писал магистр Ливонского ордена: *«напротив нашего... замка... великий князь московский приказал... поставить замок и город»*. Замок — это и есть «четвероугольная» крепость, город же — Большой Боярский заложили в том же году, но закончили к 1500-му. И неудивительно: это почти правильный прямоугольник (617 м по периметру) с четырьмя

круглыми в плане башнями по углам и тремя квадратными посредине трех его стен. Средней башни не было лишь в западной стене: ее роль выполняла первоначальная крепость. Теперь западная стена Большого Бояршего города достигает 22 м. Ее дважды надстраивали, видимо, для того, чтобы обезопасить основную территорию крепости, просматривающуюся с высоты Длинного Германа — башни Нарвского замка, в свою очередь надстроенной в 1585 г.

Следующий этап строительных работ в Ивангороде начался всего через семь лет — в 1507 г., когда туда приехал новгородский староста Володимер Тороканов и зодчий Маркус Грек, оказавшийся на Руси вместе с итальянскими мастерами (к сожалению, имя мастера начального периода строительства остается неизвестным). Это как раз было время, когда итальянские зодчие, приглашенные Иваном III, возводят заново кремли в Новгороде Великом (1484–1491 гг.), Москве (1485–1508 гг.), Нижнем Новгороде (1508 г.), Туле (1507, 1520 гг.), Коломне (1525 г.), Зарайске (1528–1531 гг.) с расчетом на применение артиллерии. Из них Ивангород, Тула и Зарайск — новые крепости с геометрически правильным — регулярным планом.

Теперь «четвероугольная» крепость Ивангорода была обнесена новой стеной, на которую перешло старое название — Замок. По углам возвели две башни, из которых одна — Колодезная имела крытый спуск к воде — тайник, а другая —

Пороховая, самая высокая — со смотрильной вышкой (впоследствии была разрушена), благодаря чему русло Наровы просматривалось чуть ли не до самого устья. Эта новая часть примкнула к Большому Бояршему городу с запада, а с северо-востока к нему пристроили Передний город (его территория теперь слилась с основной частью крепости).

На этом, однако, перестройка недавно возведенной крепости не закончилась. До 1509 г. были надстроены стены и башни Большого Бояршего города. Во всех новых башнях ярусы устроили купольные своды (единственный случай в русском оборонном зодчестве!) и камерные бойницы. На боевых ходах, шедших по стенам в местах их приближения к Четвероугольной крепости, игравшей теперь роль детинца, встроили ловушки, которые затрудняли неприятелю, если он уже ворвался на территорию Большого Бояршего города, подход к цитадели.

Всем этим нововведениям мы нашли аналоги в итальянских кастелло и, прежде всего, в миланском замке Сфорца. Ивангород, построенный под руководством итальянских мастеров, вобрал в себя все достижения европейской фортификации, появившиеся в связи использованием артиллерии. Многое из того, что было использовано здесь впервые, мы находим и в других крепостях, которые перестраивались как раз вскоре.

Так почти одновременно был приспособлен под оснащение артиллерией Ямгород, получивший шесть круглых и три четырехугольных баш-

ни. Почти вдвое расширили Копорскую крепость: там возвели две башни, между которыми расположились ворота, защищенные оригинальным подъемным мостом с волчьей ямой, похожей на ивангородскую «ловушку», выпрямлены стены. Перестройка Копорья на основе дендрохронологического анализа древесины, извлеченной из Средней башни, теперь датируется 1520 гг. Скорее всего, здесь, как и в Пскове на строительстве Гремячей башни (1524–1526 гг.), работал итальянский мастер, которого летописи называют Иваном Фрязиным. Только теперь стало ясным, что, по крайней мере, три крепости на территории нашей области — памятники древнерусского военного зодчества с сильным итальянским акцентом.

Что касается двух других крепостей — Корелы и Ладоги, то их перестройка приходится уже на последнюю четверть XVI в. — период второго фортификационного скачка. Первая в 1580 г. оказалась в руках шведов, которые к 1590 году придали ей облик западно-европейского бастионного укрепления с тремя ронделями — круглыми башнями, из которых до наших дней сохранилась одна, превращенная в

воротную. В свое время именно это и считали новгородской башней XIV в., которая, как теперь стало очевидным, исчезла значительно раньше.

Ладожская крепость, как теперь удалось доказать, приобрела новый облик в 1585–1586 гг. На следующий год с юга к ней был пристроен Земляной город: «изстари дельвано было города Ладоге каменное городовое дело и башни сперва делали со многих городов людьми...», — много позже вспоминали ладожане. Именно эта пятибашенная крепость, а вовсе не Рюриков замок, как думали раньше, и не крепость XII в. в руинах дошла до нашего времени и была частично реставрирована, к сожалению, с немалыми ошибками.

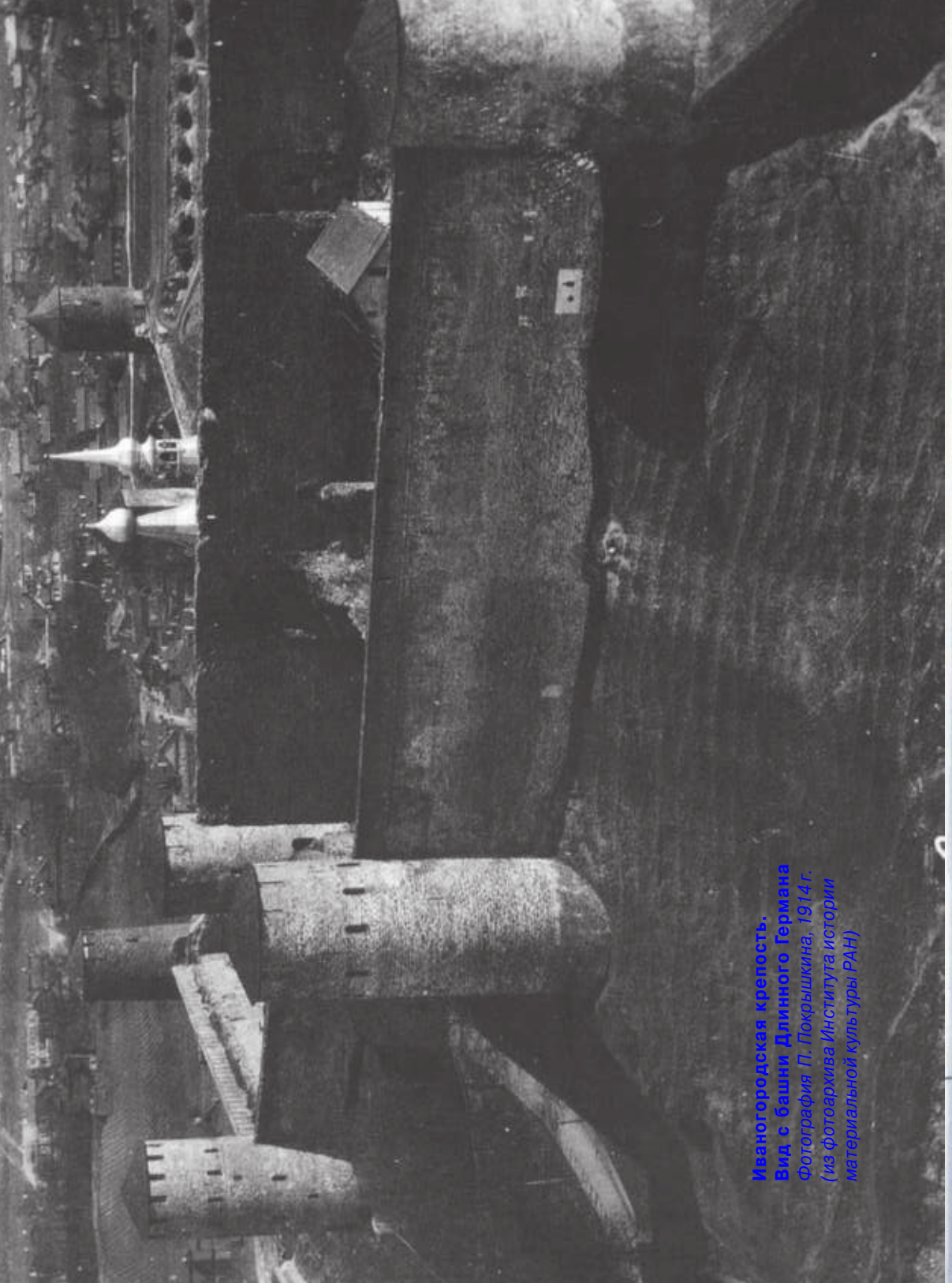
Теперь, когда во многом по-новому предстала история древнерусских крепостей, расположенных сравнительно недалеко от Петербурга, надо спешить увидеть их собственными глазами, причем с особым вниманием смотреть на те части, которых еще не касалась рука реставратора, ибо именно в них таится еще немало загадок, которые предстоит разгадывать новым поколениям исследователей.



Старо-Ладжская крепость
Фотография Ю. Молодковца



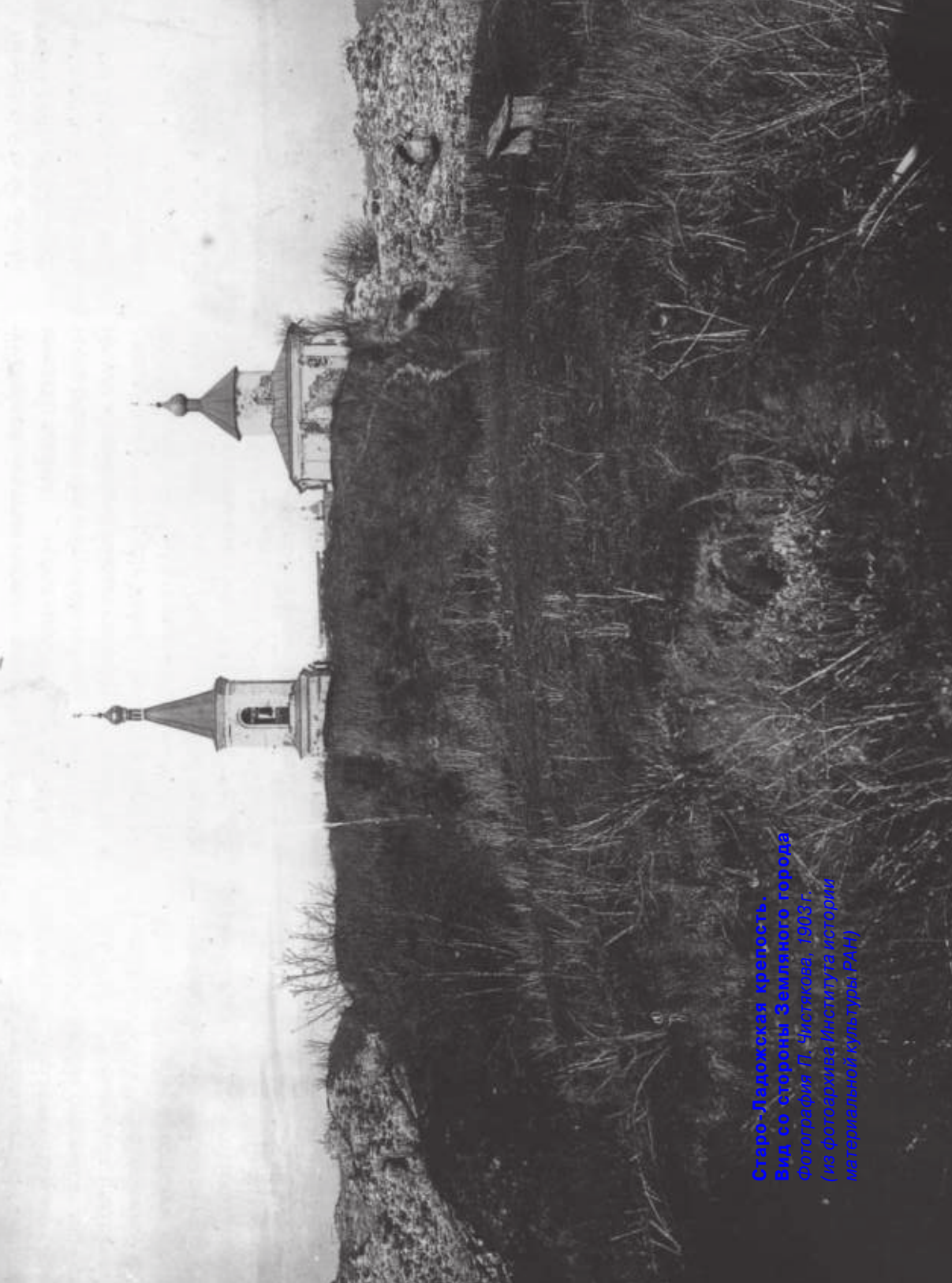
Крепость Орешек
Фотография Ю. Молодковца



Иваногородская крепость.
Вид с башни Длинного Термана
Фотография П. Покрышкина, 1914 г.
(из фотоархива Института истории
материальной культуры РАН)



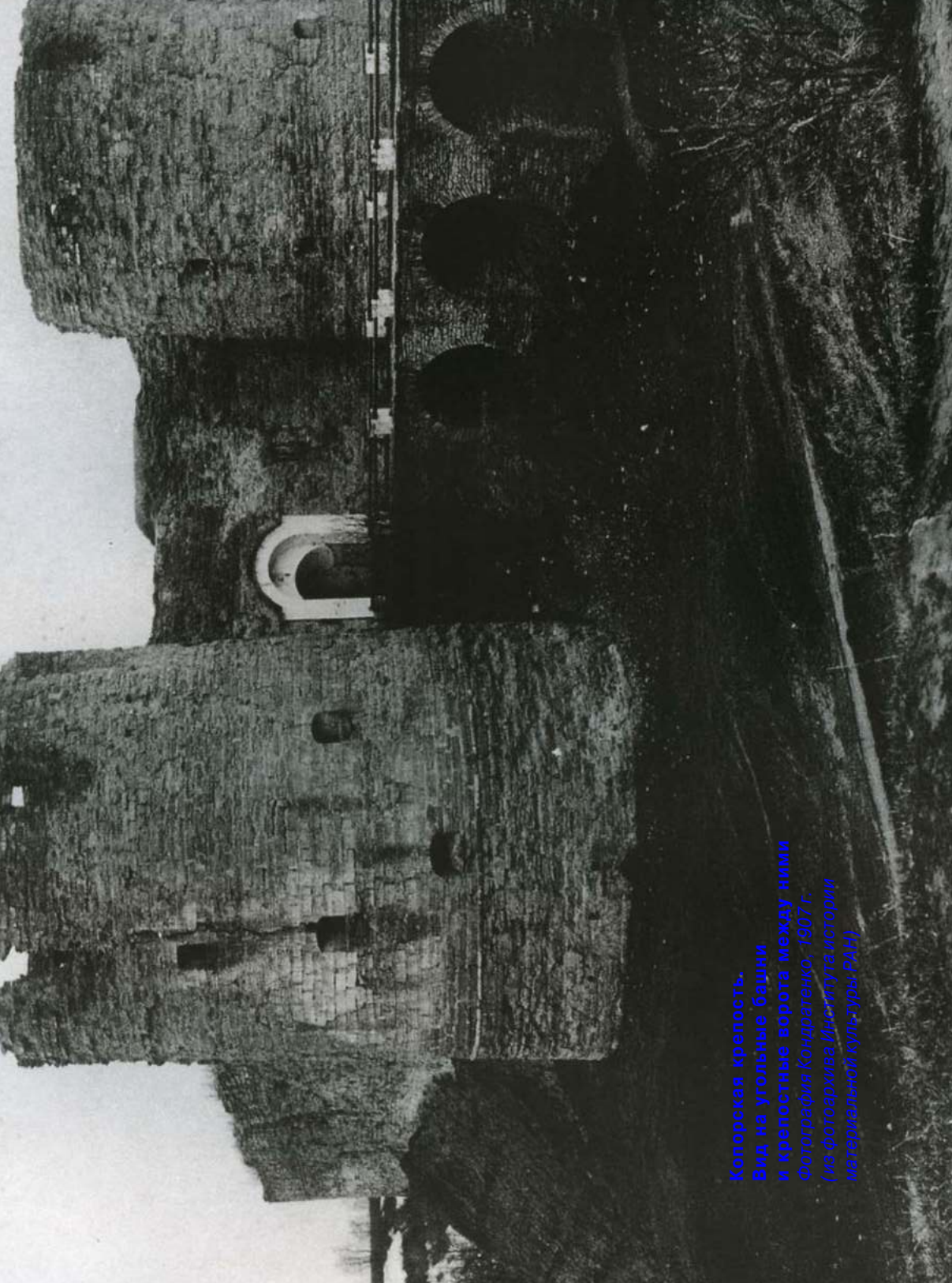
Иваногородская крепость



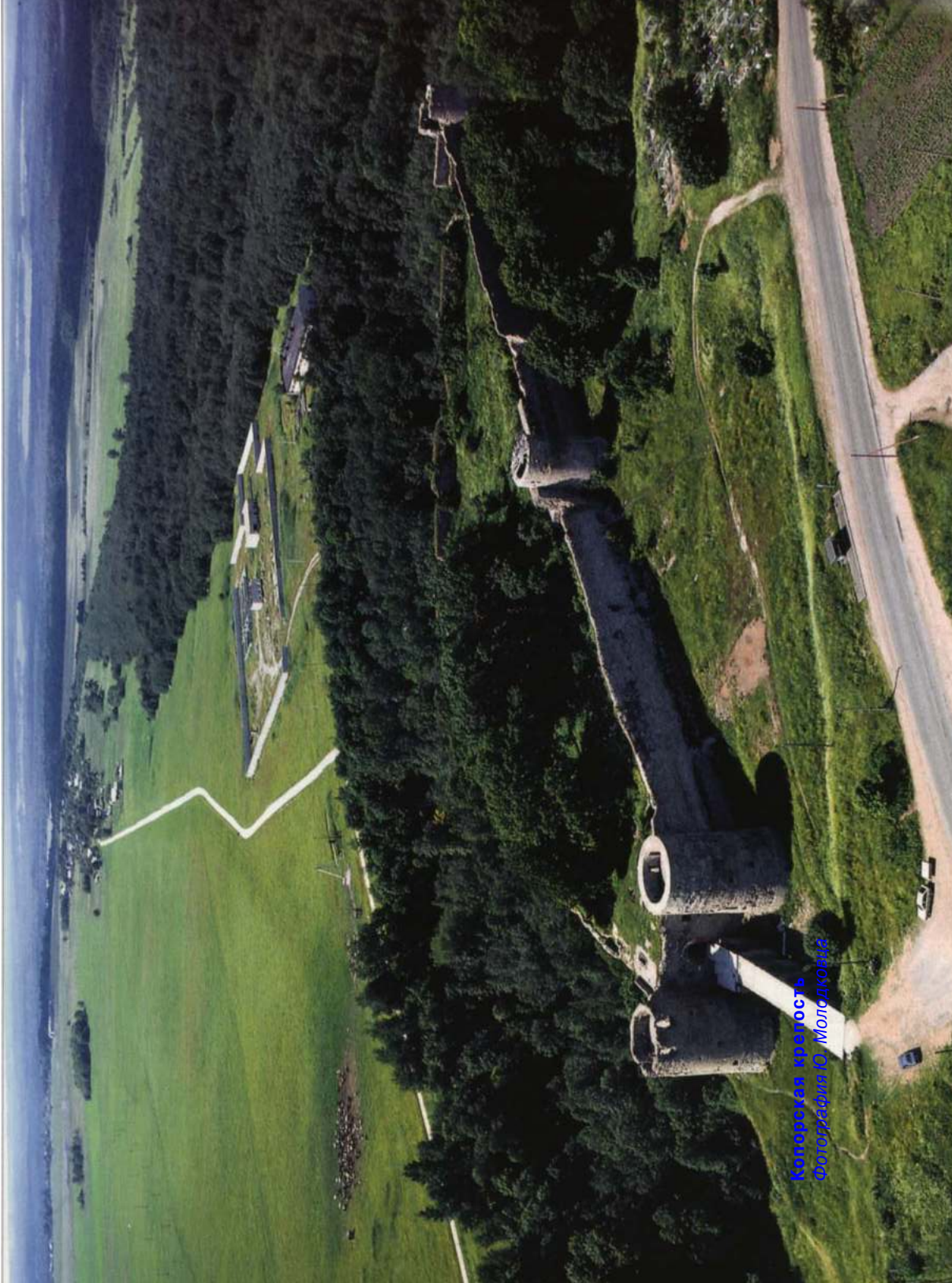
Старо-Ладовская крепость.
Вид со стороны Зеленого города
Фотографы П. Фришман, 1933 г.
(из фотопортала Института истории
материальной культуры РАН)



Старо-Ладожская крепость
Фотография Ю. Молодых



Колорская крепость.
Вид на угольные башни
и крепостные ворота между ними
Фотография Кондратенко, 1907 г.
(из фотоархива Института истории
материальной культуры РАН)

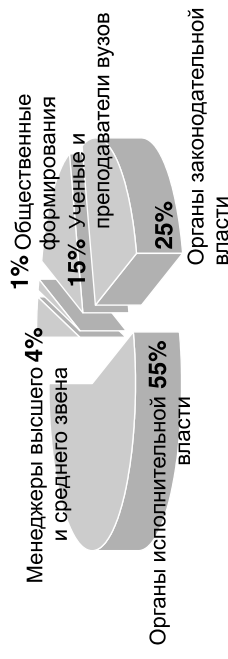
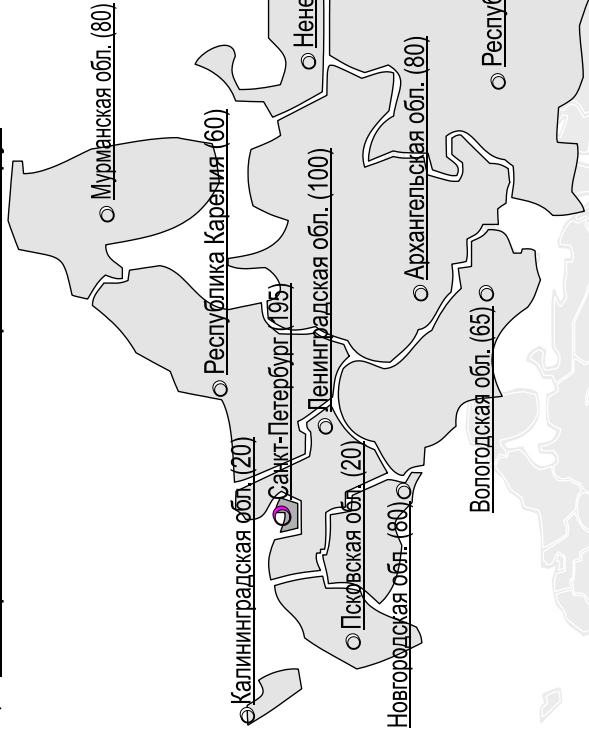


Которская крепость
Фотографин С. Молдакова

География распространения журнала

✓ Северо-Западный федеральный округ

✓ Аудитория журнала



Центральный федеральный округ (230),
в т. ч. Москва и Московская область (50)

Дальневосточный федеральный округ (20)

Уральский федеральный округ (60)

Приволжский федеральный округ (100)

Сибирский федеральный округ (20)

Южный федеральный округ (20)

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)

ПВ

Место

Ли-
тер

«Управленческое консультирование»

(наименование издания)

Стои- мость	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 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).



**Научно-практический журнал
Северо-Западной академии государственной службы
«УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ» № 3(23)/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 Верецун Е. В.

Дизайн и верстка Островой Е. И.

Дизайн обложки Тимофеев А. В.

Сдано в набор 11.10.2006. Подписано к печати 03.11.2006

Формат 70×100/16. Офсетная печать. Усл. печ. л. 15.

Тираж 1200 экз. Заказ № 47

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
