Министерство образования и науки Российской Федерации

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ»

АССОЦИАЦИЯ МОСКОВСКИХ ВУЗОВ

МАТЕРИАЛЫ

Всероссийской научно-практической конференции “ГОСУДАРСТВО, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ”

2 ноября 2010г.

Москва - 2010

Министерство образования и науки Российской Федерации

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ»

АССОЦИАЦИЯ МОСКОВСКИХ ВУЗОВ

МАТЕРИАЛЫ

Всероссийской научно-практической конференции

«ГОСУДАРСТВО, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»

2 ноября 2010 г.

Посвящена 15-летию Института государственного управления и права ГУУ

Москва - 2010

УДК 172(06)
Г72

Редакционная коллегия
Доктор исторических наук, профессор Н.А. Омельченко
Кандидат социологических наук, доцент Н.Н. Соколов
Кандидат социологических наук, доцент Д.А. Филимонов

Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы всероссийской научно-практической конференции; Государственный университет управления. – М.:ГУУ, 2010. - 305 с.

Предлагаемый читателю сборник статей имеет научную и практическую значимость. В нем раскрываются фундаментальные проблемы теории и практики государственного и муниципального управления. В исторической ретроспективе освещается исторический опыт государственного управления и местного самоуправления, динамика социальной модернизации общества, национальные особенности проведения административных реформ. Излагаются современные представления о государстве, власти, управлении, праве, механизмах вовлечения общества в процесс государственного строительства и управления, стабилизации общественно-политической системы современной России.

Адресуется государственным служащим, политическим деятелям, правоведам, студентам, аспирантам, докторантам, преподавателям, реализующим себя в сфере государственного и муниципального управления, юриспруденции, публичной политики; полезен любому читателю, кого волнуют вопросы созидания новой российской государственности.

УДК 172(06)
Г72

© Коллектив авторов, 2010
© ГОУВПО «Государственный университет

Латфуллин Г.Р.
Директор Института государственного управления и права,
д-р экон. наук, профессор

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО НА ОТКРЫТИИ КОНФЕРЕНЦИИ «Государство, власть, управление и право: история и современность» В ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ УПРАВЛЕНИЯ (2 ноября 2010 ГОДА)

Уважаемый президиум!
Уважаемые участники конференции!

Я приветствую всех присутствующих в стенах Государственного университета управления – одного из ведущих вузов нашей страны в сфере подготовки специалистов по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Тема сегодняшней конференции относится к разряду постоянно актуальных. Ретроспективный анализ политико-административного развития России становится сегодня особенно необходимым, если учесть, что современное неустойчивое состояние российского общества, равно как и та «цивилизационная сумятица», которыми характеризуется общественно-политическая жизнь современной России, пока что рождают больше вопросов, чем ответов, неизбежно ведут к возникновению многих стереотипов и мифов, часто конъюнктурно используемых в политической полемике.

Я, как человек, который в течение последних 30 лет занимается проблемами управления, возглавляющий кафедру теории организации и управления, даю себе отчет в том, что в сфере управления, в том числе государственного хватает негативных явлений, но тут же должен оговориться. Во всех проявлениях человеческой деятельности, в том числе и в сфере политико-властных отношений, всегда было, есть и будет немало и положительных, и отрицательных явлений.

Полностью разделяю мнение тех современных ученых, кто считает, что *сегодня главную нашу проблему нужно искать не столько в несовершенстве рыночного хозяйства и отсутствии правового государства, сколько в типе управления и политики, в управленческой культуре.* Этот тип управления сложился исторически в условиях, как модно сегодня говорить, догоняющего, «мобилизационного» развития России. Его основное содержание состоит в том, что власть реагирует на ситуацию не с точки зрения данной ситуации, а с точки зрения выживания социальных институтов, мобилизует усилия не на поиск рациональных выходов из ситуации, а на создание и укрепление социальных структур.

Проводимые в настоящее время в России реформы предъявляют новые, более высокие требования к государственным и муниципальным служащим, ведь именно на их плечи лег нелегкий груз управления государством на современном этапе становления новой российской государственности, формирования институтов государственного и местного управления.

Эффективность профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих во многом определяется их компетентностью и высоким профессионализмом. И я, как директор Института государственного управления и права, с полной ответственностью заявляю, что

мы в нашем Институте делаем все, чтобы готовить высококлассных специалистов в сфере государственного и муниципального управления.

Наш институт неустанно совершенствует учебную, научную и воспитательную работу, из года в год повышает планку качества подготовки специалистов. Особое внимание уделяется формированию корпоративной культуры в ИГУиП созданию атмосферы творчества и доброжелательности во взаимодействии преподавателей и студентов. Уникальный профессорско-преподавательский состав нашего института – главное наше богатство и «стратегический ресурс». Мы серьезно работаем над утверждением и закреплением конкурентных преимуществ ИГУиП ГУУ среди других вузов России в подготовке специалистов-менеджеров в области государственного и муниципального управления и в области управления городским хозяйством. Наши «фирменные» акценты: фундаментальная теоретическая подготовка по экономике и менеджменту в сочетании с практической направленностью приобретаемых знаний, умений и навыков; основательная духовно-гуманитарная составляющая как в собственно учебном процессе, так и в воспитательной работе со студентами; тесное взаимодействие с федеральными и региональными органами законодательной и исполнительной власти, с Правительством г. Москвы, префектурами округов и районными управами.

Программа обучения по специальности «Государственное и муниципальное управление» включает, наряду с общими гуманитарными, социально-экономическими, математическими и естественнонаучными дисциплинами, общепрофессиональные дисциплины и дисциплины специализации: теория управления, макроэкономика, система государственного управления, система муниципального управления, история государственного управления в России, геополитика, статистика, демография, социология управления, управление персоналом, управленческие решения, стратегический менеджмент, конституционное, административное, трудовое, гражданское, хозяйственное и муниципальное право, антикризисное управление, основы муниципального хозяйства, управление государственной и муниципальной собственностью, государственные и муниципальные финансы, кадровая политика и гражданская служба и др. Дисциплины специализации «Управление в городском хозяйстве»: жилищное хозяйство и благоустройство, водоснабжение и водоотведение, энергоснабжение и транспорт города, планировка городов и др.

Благодарю за внимание!

Авдонина Г.Г.
канд. пед. наук
(Государственная Дума ФС РФ, г. Москва)

РУССКИЙ РИТОРИЧЕСКИЙ ИДЕАЛ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ

Одной из составляющих политической сферы является взаимосвязь политического устройства общества и лингвистической сферы его существования. И.В.Вольфсон отмечает: «…политика образует также определенный свод правил, т.е. имеет свою «грамматику», что иерархически возвышает ее и делает невозможным рассмотрение политических структур в

отрыве от изучения обслуживающего их языка»[1]. Бессмысленно отрицать глубокое родство логосферы и общества, устройства речи и устройства жизни. По утверждению Ф.Мейе, язык является социальным явлением не как процесс, а как система нормативных явлений, следовательно, выступает как наиболее древний и наиболее объединяющий элемент нации. Н.Бердяев в «Философии неравенства» описывает два типа национализма («любовь к себе» и «ненависть к другому»), которые демонстрируют любовь к своей нации, прежде всего, через язык. По мысли Л.Витгенштейна, слово внутри социума начинает играть роль поступка, дела. В социальном пространстве оно равно действию. Д.Остин также указывает на принадлежность речевых актов к социальной сфере.

Исходя из этого, логично предположить, что в политике, смысл которой сводится к завоеванию власти, то есть к активному действию, язык является основной идеей и целью. В политике значимость сферы действия и сферы речи тождественны. Это доказывается и тем определением власти, которое дает М.Вебер: власть – это отношение между А и В, когда А может заставить В действовать или реагировать невыгодным для В способом, который В никогда бы не избрал, если бы не сила убеждения А. Власть превращается в речевой акт. И сегодня опытные политики-профессионалы используют язык в своих целях.

Итак, мы имеем полное право говорить о логосфере политики как важной составляющей в принятии управленческих решений. Понятие логосферы (логос - греч. "слово" + сфера - греч. "шар") включает в себя область культуры, связанную с речемыслительной деятельностью, ее принципами организации. В поле внимания логосферы политики, таким образом, оказываются проблемы отношений мысли, речи с властью, иерархией социума. Поэтому очевидна взаимосвязь между исследованием логосферы и пониманием ментальности народа. Взаимовлияние национальной языковой среды и конкретного языка, являющегося средством выражения в данном обществе, сформированного обществом и его политической элитой, безусловно, существует. Например, идеология тоталитарных режимов использует, как правило, религиозные и архетипические формы языка, а открытые политические системы склонны обращаться именно к национальным формам самосознания. В любом случае, политическая риторика не может быть безличной, тем более это касается представительных органов власти. Убежденностью подавляющего большинства современных политологов является то, что модель демократии необходимо строить на основе национального языка. Адресатом речей политиков является народ, поэтому главная идея выступлений представителей власти должна быть ориентирована на принципы, близкие этому конкретному народу и традиционные для этой конкретной культуры, иначе самый блестящий, с точки зрения риторики, монолог превратиться в пустую демагогию.

Профессиональное использование депутатами национальных речевых моделей является мудрой политической стратегией и примером дальновидного использования языка в политике. "Национальный символизм в России чрезвычайно силен как философское направление. В основе его лежит не абстрактный гуманизм, а представление о человеке, наделенном строго определенными качествами, оправдывающими те политические практики, которые бытовали в России на протяжении нескольких веков ее христианско-

[1] Вольфсон И.В. Язык политики. Политика языка / Под ред. С.И.Барзилова. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2003. – 128 с. – С. 5.

советской истории. Эта философия выросла на идеалах Просвещения, привнесенных в Россию XVIII в. сверху, ее цель - достижение "Рая земного" для Человека этой идеи с подавлением и даже уничтожением всех тех, кто в нее не вписывается"[1].

Ярким образцом апеллирования к теме создания рая на земле стали дебаты наших депутатов по поводу последствий принятия закона о монетизации льгот. Так, первый заместитель Руководителя фракции "Единая Россия" О.В.Морозов при обсуждении на пленарном заседании Государственной Думы вопроса "О недоверии Правительству Российской Федерации" неслучайно поднимает извечную тему противостояния богатых и бедных:

"Льготы в том виде, в каком они были всегда у нас, — это узаконенное государственное воровство, это кормушка для коррупционеров, это источник роста цен. (Аплодисменты.) И Фрадков был абсолютно прав, когда сказал, что именно наши граждане, самые неимущие, своими скудными пенсиями и зарплатами через эти льготы оплачивали то, что сегодня богатые богатеют, о чем вы говорили, а бедные становятся еще беднее. Только Фрадков не виноват в том, что эту систему десятилетиями считали чуть ли не главным социальным завоеванием нашей страны".

Далее оратор обращается к излюбленной на Руси теме противостояния власти и народа:

"Мы не враги собственной стране, мы не враги своему народу, и мы не намерены наживать политический капитал на народном недовольстве, так же как не станем поощрять те силы, которые хотели бы воспользоваться этой ситуацией, свалить правительство, нанести удар по авторитету страны, президента и искать свое счастье на этих политических обломках. Они, может быть, и выиграют — я не называю эти силы, — они, может быть, и выиграют, люди проиграют точно. Вот этим и определяется наша политика по вопросу об отставке правительства.

Вместе с тем мы предлагаем правительству незамедлительно принять ряд мер, которые, с нашей точки зрения, будут позитивно восприняты обществом. Следует дать возможность гражданам получить право на денежное замещение так называемого социального пакета уже в этом году. Об этом говорят нам наши избиратели.

Необходимо исключить любое неравенство в правах бывших льготников, проистекающее из того, что один получает выплаты из федерального, а другой из регионального бюджета. Мы готовы вносить коррективы в бюджетный процесс там и тогда, когда это касается опережающего решения вопроса о повышении денежных компенсаций и пенсий наиболее ущемленным категориям граждан, а также тем, кого почему-то забыли в ходе подготовки реформы".

Если выделить ключевые слова в речи О.В.Морозова, то в первой пятиминутной части своего выступления он использовал прилагательное "социальный" одиннадцать раз, а слово "правительство" - семь раз (причем его употребление было сконцентрировано в двух последних абзацах). Такой метод контент-анализа позволяет изучать логосферу с точки зрения лингвофилософии. Так называемые "стилевые слова" ясно характеризуют систему взглядов человека, их произносящего. В данном случае мы можем сказать о политике, система фраз которого укладывается в формулу: "Узнаем, чего хотят избиратели, и пообещаем им это", - что его речь не будет

[1] Вольфсон И.В. Язык политики. Политика языка / Под ред. С.И.Барзилова. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2003. – 128 с. – С. 87.

оригинальна. О *социальном* сейчас говорят все и примерно одно и то же, поэтому указанная концепция речи никого не удивит. Однако наряду с такими "замыленными" и эмоционально нейтральными словами оратор от констатации фактов переходит к программе действий, правда, тоже не содержащей никакой конкретики, но зато с доминированием понятия о *деле*, причем используя в одном предложении три его синонима: "Они должны браться за какое-то *дело*, обдумывать всё до конца и реализовывать *задачу* так, как это положено, иначе любое доброе *начинание* оборачивается его дискредитацией, иначе люди не поверят ни в какое самое доброе, благое *намерение*.

Особенности форм речи дают нам возможность исследовать логосферу культуры в целом. Сформированные в обществе, в том числе и под влиянием политики, речевые (риторические) ситуации определяют развитие речевого (риторического) идеала данной культуры, данной ментальности, то есть «формулу логосферы». В диалоге Платона "Горгий" Сократ обрисовывает понятие риторического идеала как некоего "образца", "идеи прекрасной речи", которые держит в голове истинный ритор. Такой ментальный образ является существенным элементом культуры. А.К.Михальская определяет это понятие как, во-первых, "общий принцип организации ее <культуры> логосферы, "скелет дерева" логосферы, во-вторых, это некая иерархия ценностей - требований к речи и к речевому поведению людей - носителей данной культуры"[1]. Отмечается, что риторический идеал "обладает тремя важнейшими свойствами: он изменяется исторически вместе с изменением породившей его культуры, он неодинаков в разных культурах, т.е. обладает культуроспецифичностью, и, наконец, он очень тесно и даже прямо связан с особенностями социальной модели, социального устройства"[2].

А.К.Михальская выделяет в современной культуре три вида риторических идеалов. В философии Сократа риторический идеал предполагал среди условий образцовой речи ее истинность, нравственность (то есть пользу для общественного, а не личного блага), строгую упорядоченность речи в смысловом и формальном (словесном) отношении. Данным требованиям вполне удовлетворял старый русский, восточно-христианский идеал речи. Доказательством служат отрывки из "свода этических правил" к судебной речи П.С.Пороховщикова: "Первое условие истинного пафоса есть искренность… Нельзя возбуждать в слушателях чувства безнравственные или недостойные… Нельзя обманывать их, заменяя доказательства воздействия на чувство". Риторический идеал софистов, которому на современном этапе развития риторики во многом соответствует американизированный образ речи, содержал такие требования, как "подчиняющая", манипулирующая сила речи, словесная красота и изящество, логическая изощренность и правильность, возможность самовыражения. В советскую эпоху возник третий риторический идеал, который характеризовался ориентированностью в доводах на выступление перед соратниками, а не противниками, что порождало некритичное отношение к собственному слову и неумение переубеждать. Г.Хазагеров даже выделяет в связи с этим особый вид риторики - торжественно-инструктирующую. Основными ее чертами называются усиление и тиражирование угрозы со стороны власти при тоталитарном режиме, а при его разрушении - псевдомонополия на слово, рождающая безответственность, небрежность в речи,

---

[1] Михальская А.К. Русский Сократ: Лекции по сравнительно-исторической риторике: Учеб. пособие для студентов гуманитарных факультетов. – М.: Издательский центр «Academia», 1996. – 192 с. – С. 21.

[2] Михальская А.К. Основы риторики: Мысль и слово: Учеб. пособие для учащихся 10 – 11 кл. общеобразоват. учреждений. – М.: Просвещение, 1996. – 416 с. – С. 46.

то есть словоблудие. И сегодня очень трудно отказаться от официального дискурса, на котором сформировалось не менее трех поколений. Признаком кризиса модернизации общества всегда становится отсутствие четких критериев оценки происходящего, трудность самоидентификации буквально всех слоев общества попутно с разрушением архетипов национальной культуры. Но именно в попытках найти свой идеал культуры, в том числе речевой, общество способно обрести чувство национального самосознания.

Каков же риторический идеал современных парламентариев? Для выявления его характерных признаков необходимо обратиться к истории культуры речи на Руси. На отечественный речевой идеал глубокий отпечаток наложила религиозная восточно-христианская традиция. Идея ценности и значимости страдания ощутима даже в сегодняшних речах наших политиков. Особенно много примеров приходится слышать, когда речь идет о социально значимых законах. Так, при обсуждении инициативы о монетизации льгот руководитель фракции КПРФ Г.А.Зюганов вспомнил Кровавое воскресенье 1905 года:

"Уважаемые коллеги, господа из правительства! Хочу вам напомнить, что завтра исполняется ровно сто лет со дня Кровавого воскресенья, когда мирная манифестация со знаменами и хоругвями шла к царю пожаловаться на чиновников и местные власти, которые их не слышали. В ответ они получили пули, тысячи человек тогда погибли. К слову сказать, в криминальных разборках, в результате терактов за прошлый год у нас погибло более тысячи человек. Сейчас "Единая Россия" вместе с правительством организовала социальный, по сути дела, дефолт, который больно бьет по миллионам граждан. Хочу вам напомнить, что в результате принятия этого документа пострадали сто три миллиона граждан непосредственно, а если учесть интересы всех членов семей, то не окажется ни одной семьи, которая бы не теряла от этого закона. Военные потеряли в среднем по 20 тысяч в год, сейчас десятки тысяч написали заявления об отставке, то же самое в милиции. Хочу обратить внимание комитета, который занимается милицией: третий день милиция не получает зарплату. Впервые с начала 90-х годов такая задержка по зарплате тем, кто охраняет общественный порядок. Кстати, что касается льгот, то это не просто льготы, это небольшая прибавка тем, кто честно сражался, прекрасно трудился и достойно жил в это суровое и грязное время, для того чтобы можно было свести концы с концами".

Однако политика - это, прежде всего, борьба за завоевание и удержание власти. Поэтому высоконравственные принципы самопожертвования и желание найти компромисс зачастую приходят в противоречие с истинными намерениями ораторов от политики, вынужденных прибегать к речевой агрессии. В.В.Жириновский так отвечает Г.А.Зюганову:

"Да, ваше правительство национального единства условно придет к власти, как пришел Ющенко, палатки можно поставить. Дальше - уедут все остальные, будут репрессии, без репрессий вы не сможете ничего сделать. Вот о чем идет речь, вы правду-то скажите! При социализме не говорили правду, и сейчас вы не говорите. Вы же знаете, Геннадий Андреевич, зачем деньги берегут: на выборы, чтобы с нами бороться. Потому что мы с вами не можем за три месяца до выборов поднять зарплату и пенсию, а для тех, кто у власти, для них это единственная возможность: сегодня сэкономить, а за три месяца до выборов в Госдуму или выборов президента вбросить деньги. Тогда какой вывод? Вывод один: из социализма в капитализм, из тоталитарного режима в демократию нельзя переходить в рамках демократического режима, нужно было сохранить наш режим в 91-м году, поддержать тогда ГКЧП".

Такое явное столкновение абсолютно полярных моральных принципов в формировании риторического идеала, к сожалению, приводит к неизбежной фальши, политическому кокетству и неискренности людей, произносящих речи с трибуны. Их выступления бывают далеки от действительных помыслов.

Другой опасностью этой речевой ситуации становится узурпация "голоса" народа властной элитой, которая не считает нужным даже формально интересоваться мнением тех, кто передал ей право принимать решения. Это, безусловно, является попранием законов гласности и демократии, однако тоже обусловлено историческими корнями русского риторического идеала.

Российское общество всегда было жестко иерархизировано, речевое поведение людей, управляющих государством, и людей "безвластных" существенно различается. И мы привыкли к этой "игре власти", где главная роль принадлежит именно речи. Социальная оппозиция "доминант - подчиненный" диктует и соответствующие признаки выработанного веками речевого идеала, согласно которому человек у власти просто обязан обладать авторитарностью речи, твердостью суждений, быть непоколебимым и не сомневающимся в своих словах. Иначе он никогда не будет считаться политиком, достойным чести управлять государством и его гражданами.

Феномен Жириновского объясняется прежде всего непоколебимостью и умением оправдать все свои поступки, даже поддержку ГКЧП:

"На Украине сейчас из-за вас же всё происходит. Если вы левые патриоты, чего же Симоненко не поддержал Януковича? Что же Мороз перебежал на сторону Ющенко? Вот ваши коммунисты Украины! Если там прольется кровь сегодня - они виноваты, они, коммунисты Украины, потому что им наплевать на союз с Россией и им выгодно иметь то, что выгодно иметь. В Тбилиси ситуация - что, это не ваша ситуация? В Сухуми ситуация сегодня - не ваша ситуация? Всё вы продолжаете: везде состоявшие ранее в КПСС люди - они же сегодня президенты, они же сегодня губернаторы, они же сегодня лидеры партий. Ну вспомните, вы же сами намекнули Богомолову... Ну правильно, вы одна команда. Что вы спорите до сих пор? Вы должны договориться! Единственная здесь команда - вот ЛДПР сидит, это меньше десяти процентов депутатов, никогда не состояли в КПСС, никогда! Поддержали, единственные поддержали ГКЧП, честно и чисто поддержали! И если вам не нравился ненавистный ельцинский режим... ваш лидер победил в 96-м году - чего вы власть отдали? В 96-м году чего власть отдали?!"

Интересно, что наличие на политическом небосклоне ярких и сильных фигур не угнетало чувство собственного достоинства у "маленького человека" в России, а, наоборот, объединяло всех осознанием национальной избранности. Имперское мышление и восприятие себя богоносной нацией стали не просто общепринятым по умолчанию культурным кодом, а давно уже превратились в форму жизни.

Перенося черты русского риторического идеала, сформулированные А.К.Михальской ("Русский Сократ") в сферу политической коммуникации, можно выделить следующие ее принципы: 1) диалогичность, то есть настроенность, прежде всего, не на самовыражение, а на понимание позиции собеседника; 2) гармонизирующий характер общения, подразумевающий приоритет похвалы над критикой и противопоставление персонализма индивидуализму, где под персонализмом понимается "не растворение личности в общем, не принудительное отречение от нее, но развитие ее до того уровня, когда, не теряя собственного голоса, она может соединиться с другими голосами,

утверждая и себя, и общность в этом единстве"[1]; 3) правдивость (соединение истинности и доброты).

Таким образом, принятие управленческих решений на коммуникативном уровне в представительных органах власти имеет все шансы быть эффективным, так как русские речевые традиции основаны на богатом риторическом наследии. Законы коммуникации на российской почве прошли большой путь своего формирования и их осознание, воплощение на практике является залогом прогрессивного развития органов представительной власти, чья деятельность, как уже отмечалось, во многом определяется именно коммуникативным аспектом.

Алексеева А.А.
аспирант,
(Белгородский государственный университет)

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ЗЕМЛИ

Решение вопросов местного самоуправления невозможно без обеспечения финансовой основы. Проблема наполнения местных бюджетов денежными ресурсами за счет собственных источников местного самоуправления прямо связана с тем кругом полномочий, которые закреплены за уровнем местной власти.

Рассмотрение понятия и структуры полномочий органов местного самоуправления в финансовой сфере в целом и в области налогообложения земли, в частности, необходимо начать с определения предметов ведения местного самоуправления.

И.А. Азовкин трактовал предметы ведения как сферу приложения компетенции[2]. К.Ф. Шеремет определял предметы ведения как общественные отношения, в которых орган … юридически компетентен[3]. Н.А. Игнатюк определила предметы ведения местного самоуправления, как сферу деятельности органов управления, наделенных правом и обязанностью осуществлять определенные управленческие функции применительно к объектам управления[4].

Федеральный закон «О местном самоуправлении» в качестве предметов ведения местного самоуправления применяет термин вопросов местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (ст. 2).

---

[1] Михальская А.К. Русский Сократ: Лекции по сравнительно-исторической риторике: Учеб. пособие для студентов гуманитарных факультетов. – М.: Издательский центр «Academia», 1996. – 192 с. – С. 92.

[2] Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1972. С. 51.

[3] Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1968. С. 13.

[4] Игнатюк Н.А. Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления. дисс. … канд. юрид. наук. М., 1997. С. 33.

Ю.Н. Мильшин и С.Е. Чаннов определяют предметы ведения местного самоуправления как пределы его юрисдикции, те сферы общественной жизни, на которые распространяются полномочия местного самоуправления[1].

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев полагают, что под предметами ведения местного самоуправления следует понимать круг определяемых Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа, решение по которым принимается населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно[2].

А.Н. Кокотов отмечает, что предметы ведения – это те области отношений, в которых вправе и должен действовать субъект[3].

Предметы ведения местного самоуправления определены в главе 3 «Вопросы местного значения» Федерального закона «О местном самоуправлении».

Выделим предметы ведения местного самоуправления, имеющие отношение к финансовой сфере в целом и к области налогообложения земли, в частности. Так, к вопросам местного значения поселения (статья 14 ФЗ «О местном самоуправлении») относятся:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета (пункт 1);
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения (пункт 2);
- осуществление земельного контроля за использованием земель поселения (пункт 20).

К вопросам местного значения муниципального района (статья 15) относится:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета (пункт 1);
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района (пункт 2).

К вопросам местного значения городского округа (статья 16) относится:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета (пункт 1);
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа (пункт 2);
- осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа (пункт 26).

Как видно из приведенных перечней одним из основных местных вопросов является установление, изменение и отмена местных налогов и сборов (пункт 2 во всех перечнях). Земельный налог относится к местным налогам в соответствии со статьей 15 Налогового кодекса РФ[4]. Таким образом, к вопросам местного значения относятся вопрос установления, изменения и отмены земельного налога. Установление, изменение и отмена местных

---

[1] Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2006. С. 110.

[2] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 470.

[3] Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2006. С. 123.

[4] Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Российская газета. - № 148-149. - 06.08.1998.

налогов и сборов относится к компетенции представительного органа муниципального образования (п. 3 ч. 10 ст. 35), а в муниципальных образованиях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек - сходом граждан (ч. 3 ст. 35).

Местные налоги являются источниками доходов местных бюджетов в соответствии со статьей 41 и главой 9 Бюджетного кодекса РФ[1]. Соответственно вопросы налогообложения земли имеют непосредственное отношение к формированию, утверждению и исполнению бюджета муниципального образования (пункт 1 во всех перечнях).

Наконец, осуществление контроля за использованием земель муниципального образования невозможно без составления и ведения земельного кадастра. Одновременно, поскольку данные земельного кадастра используются при определении налоговой базы по земельному налогу (статья 390 НК РФ), то вопросы земельного контроля тесно связаны с вопросами налогообложения земли.

В целях решения указанных выше вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, а также изданию муниципальных правовых актов (ст. 17).

Если вопросы местного значения определяют компетенцию органов местного самоуправления, в общем, устанавливая пределы их юрисдикции, то в дальнейшем уточнение предметов ведения осуществляется в полномочиях органов местного самоуправления. Конкретные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются отраслевыми федеральными законами. Органы местного самоуправления имеют право лишь совершать определенные юридические действия от имени населения и государства, которые наделяют их для этого отдельными властными полномочиями[2].

Под словом «полномочие» понимается официальное представление кому-нибудь права деятельности, ведения дел[3]. Полномочия (англ. procuracy; нем. vollmacht; фр. procuration) занимают одно из центральных мест в правовой теории и практике местного самоуправления.

Г.Н. Чеботарев указывает, что юридическая наука использует термин «полномочия» для характеристики совокупности прав и обязанностей какого-либо органа, должностного лица, определяемых нормативными правовыми актами[4].

А.Н. Кокотов считает, что полномочия – это закрепленная за субъектом в пределах того или иного предмета ведения возможность действовать, выступающая одновременно как его право и обязанность[5]. Он относит вопросы установления, изменения и отмены местных налогов и сборов к полномочиям органов местного самоуправления.

В.И. Фадеев определяет полномочия местного самоуправления, как закрепляемые нормами муниципального права за населением, органами и должностными лицами местного самоуправления, за муниципальными

---

[1] Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. - 03.08.1998. - № 31. - Ст. 3823. - Ст. 10

[2] Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебник для вузов. 2-е изд., стереотипное. М.: Юстицинформ, 2005. С. 200.

[3] Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 571.

[4] Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2006. С. 225.

[5] Муниципальное право России: курс лекций / Под. ред. А.Н. Кокотова. – М.: Проспект, 2009. С. 67.

образованиями в целом, как субъектами правовых отношений, права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления[1].

Н.М. Конин отмечает, что понятие «полномочия» представляет собой право и (или) обязанность применять необходимые в определенной ситуации формы и методы управления для решения вопросов местного значения[2].

Е.В. Белоусова трактует полномочия местного самоуправления, как совокупность прав и обязанностей местного самоуправления, посредством которых органы местного самоуправления, их должностные лица и граждане осуществляют свои задачи и функции в определенных сферах жизнедеятельности муниципального образования[3].

Е.А. Елисеенко определяет полномочие органа публичной власти, как установленную законом обязанность, реализуемую через возможность действий уполномоченного субъекта по исполнению его задач и функций[4].

Ю.С. Михалычева указывает, что по своей сути муниципальные полномочия – это основополагающие идеи, лежащие в основе организации и функционирования местного самоуправления, обусловленные природой данного института[5].

Общая классификация полномочий органов местного самоуправления предполагает их разделение на два или три вида.

Так, В.И. Фадеев все властные полномочия органов местного самоуправления подразделяет на два вида[6]:

- собственные полномочия органов местного самоуправления (по решению вопросов местного значения);
- отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Н.М. Конин также подразделяет полномочия органов местного самоуправления на собственные (закрепленные за органами законодательством) и отдельные государственные полномочия, которыми органы и должностные лица могут наделяться[7].

Н.В. Постовой делит полномочия местного самоуправления на три группы: установленные законами, делегированные государством и добровольные[8]. С ним соглашается Г.Н. Чеботарев, которые также классифицирует полномочия на три вида[9].

Ю.С. Михалычева аналогичным образом подразделяет полномочия местного самоуправления на три группы: установленные законами, делегированные государством (осуществление отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления) и добровольные[10].

---

[1] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 487.
[2] Муниципальное право / Под ред. Н.М. Конина. – М. Норма, 2006. С. 308.
[3] Белоусова Е.В. Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 146.
[4] Елисеенко Е.А. Разграничение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах РФ: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 14.
[5] Михалычева Ю.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 10.
[6] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 488.
[7] Муниципальное право / Под ред. Н.М. Конина. С. 308.
[8] Постовой Н.В. Муниципальное право России. Учебник. 2-е изд. М., 2000. С. 275-278.
[9] Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. С 226.
[10] Михалычева Ю.С. Указ. соч. С. 12-13.

Определим место полномочий органов местного самоуправления в области налогообложения земли в общей системе полномочий органов местного самоуправления.

Классификация собственных полномочий органов местного самоуправления может осуществляться по различным критериям.

Возможна классификация в соответствии с направленностью вопросов местного значения. Пользуясь данной классификацией, Чанов С.Е. относит вопросы установления, изменения и отмены местных налогов к полномочиям органов местного самоуправления в области бюджетно-финансовой деятельности[1].

Полномочия можно классифицировать через призму функций органов управления, в том числе и по силе властного влияния: руководящие функции, регулирующие, расчетно-аналитические, организационные, контрольные функции[2]. В соответствии с данной классификацией Игнатюк Н.А. подразделяет полномочия местного самоуправления на следующие виды[3]:

- полномочия по управлению - сбор, обработка, анализ информации и передача ее другим органам, прогнозирование, планирование, учет;
- полномочия по организации - обеспечение и организация чего-либо, координация деятельности субъектов управления;
- полномочия по руководству - создание, назначение, регулирование, непосредственное или опосредованное руководство и стимулирование (создание условий);
- полномочия по применению административно-правовых режимов - участие органов местного самоуправления в разрешительной системе (квотирование, лицензирование, аттестации, выдачи разрешений и т.п.);
- полномочия по контролю – могут быть, как осуществляемые самостоятельно, так и осуществляемые совместно с органами государственной власти или иными властными структурами.

В соответствии с указанной классификацией вопросы установления земельного налога относятся к собственным полномочиям органов местного самоуправления по управлению.

Таким образом, можно констатировать, что полномочия по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов относятся к собственным полномочиям органов местного самоуправления в финансовой сфере. Соответственно, *полномочия по установлению, изменению и отмене земельного налога относятся к собственным полномочиям органов местного самоуправления в финансовой сфере*.

Отдельно хотелось бы обратить внимание на ущербность полномочий органов местного самоуправления по установлению местных налогов и сборов. Наличие собственных полномочий органов местного самоуправления по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов вступает в противоречие с бюджетным и налоговым законодательством. НК РФ в пункте 6 статьи 12 прямо указывает, что «не могут устанавливаться федеральные, региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные настоящим Кодексом». Упомянутые в Конституции РФ местные сборы вообще не предусмотрены действующим НК РФ, поэтому они не могут устанавливаться органами местного самоуправления ни «самостоятельно», ни каким-либо

[1] Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Указ. соч. С. 124.

[2] Тихомиров Ю.А. Полномочия органов исполнительной власти // Исполнительная власть в Российской Федерации. М., 1996. С. 26 - 28.

[3] Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2007. С. 263.

другим образом. Соответственно органы местного самоуправления не имеют возможности расширить доходы местных бюджетов за счет введения дополнительных налогов и сборов, несмотря на нормы Конституции РФ.

В свою очередь по поводу двух местных налогов – земельного налога и налога на имущество физических лиц, у органов местного самоуправления есть полномочия по их установлению. Однако, как справедливо отмечает Т.Н. Затулина - местные налоги устанавливает федеральный законодатель, определяя при этом почти все элементы налогового обязательства, включая предельную налоговую ставку, к полномочиям органов местного самоуправления относится лишь «введение» в муниципальном образовании местных налогов, указанных в Налоговом кодексе РФ[1].

Также нельзя не обратить внимание на понятие «изменение налогов», которое отсутствует в налоговом законодательстве. Исходя из императивности метода правового регулирования в налоговом праве, местные органы власти обладают в налоговой сфере лишь теми полномочиями, которые им прямо предоставлены законом. На основании ст. 12 НК РФ представительные органы муниципальных образований вправе определять отдельные элементы налогообложения лишь при установлении местных налогов. Право же на изменение данных элементов после того, как налог установлен на соответствующей территории, местному законодателю не предоставлено. В данном случае более корректно говорить не об изменении самого налога, а об изменении отдельных элементов налогообложения либо о внесении изменений в ранее принятые акты законодательства о налогах.

В этой связи С.И. Калинин предлагает в статьях 14, 15 и 16 ФЗ «О местном самоуправлении» использовать термин «изменение элементов местных налогов в пределах, определённых законодательством Российской Федерации о налогах и сборах»[2]. Однако мнение С.И. Калинина нам представляется неверным. В момент установления налога представительные органы местного самоуправления и так определяют все разрешенные им для определения элементы. При любых изменениях в элементах налога вносятся поправки в акт, которым данный налог установлен в муниципальном образовании. В результате налог как бы устанавливается заново, поскольку в соответствии с НК РФ установление налога предполагает установление всех его элементов. В этой связи, формулировка, предусматривающая термин «изменение элементов местных налогов» представляется излишней. Существующую формулировку «установление, изменение и отмена местных налогов» необходимо оставить без изменений в связи с ее краткостью и понятностью, хотя она и не соответствует налоговому законодательству.

Рассматривая наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, А.Н. Кокотов отмечает, что это вид делегирования полномочий с одного уровня на другой[3]. Причем наделение возможно только в законодательной форме.

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями.

В.И. Фадеев указывает, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только

---

[1] Затулина Т.Н. Налоговый федерализм и местное самоуправление: постановка проблемы. С. 30.

[2] Калинин С.И. Пути решения актуальных проблем установления и введения местных налогов в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. – 2007. - № 12. – С. 58.

[3] Муниципальное право России: курс лекций. / Под. ред. А.Н. Кокотова. С. 74.

федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств[1].

Е.В. Белоусова отмечает, что органам местного самоуправления передаются лишь отдельные, строго обозначенные полномочия, которые в данный момент и в данных условиях целесообразно осуществлять именно местным органам[2]. Реализация этих полномочий органами местного самоуправления подконтрольна тем органам, которые их передали.

Необходимо отметить, что полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов заключаются в правовом регулировании прав, обязанностей и ответственности органов власти и должностных лиц в сфере местного самоуправления, а также осуществлении исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

На настоящий момент федеральным законодательством полномочий в области государственного земельного кадастра и государственного кадастра недвижимости, передаваемых органам местного самоуправления не предусмотрено. Однако функции определения кадастровой стоимости земельных участков и других объектов недвижимости должны быть переданы органам местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не обладают полномочиями по администрированию местных налогов, за исключением возможности ознакомиться с информацией налоговых органов. В ближайшем будущем планируется заключение соглашений между органами местного самоуправления и территориальными подразделениями налоговых органов, в соответствии с которыми роль органов местного самоуправления в администрировании местных налогов увеличится.

Использованная литература

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. - 03.08.1998. - № 31. - Ст. 3823. - Ст. 10
2. Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Российская газета. - № 148-149. - 06.08.1998.
3. Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1972.
4. Белоусова Е.В. Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
5. Елисеенко Е.А. Разграничение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах РФ: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2009.
6. Игнатюк Н.А. Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления. дисс. … канд. юрид. наук. М., 1997.
7. Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебник для вузов. 2-е изд., стереотипное. М.: Юстицинформ, 2005.

[1] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 488.
[2] Белоусова Е.В. Указ. соч. С. 145.

8. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2007.
9. Калинин С.И. Пути решения актуальных проблем установления и введения местных налогов в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. – 2007. - № 12.
10. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2006.
11. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. 3-е издание, перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
12. Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2006.
13. Михалычева Ю.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2007.
14. Муниципальное право / Под ред. Н.М. Конина. – М. Норма, 2006.
15. Муниципальное право России: курс лекций / Под. ред. А.Н. Кокотова. – М.: Проспект, 2009.
16. Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2006.
17. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993.
18. Постовой Н.В. Муниципальное право России. Учебник. 2-е изд. М., 2000.
19. Тихомиров Ю.А. Полномочия органов исполнительной власти // Исполнительная власть в Российской Федерации. М., 1996.
20. Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1968.

Аникина А.М.
Аспирант
(ГУУ, г. Москва)

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ: ПОНЯТИЕ, ТИПОЛОГИЯ. ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В РОССИИ

Стремление к современному уровню развития – вероятно, наиболее всеохватывающая и всепронизывающая черта современного мира. Большинство стран сегодня включены в этот процесс, осуществляя модернизацию или развивая собственные традиции в русле современности.

С конца XX в. и на протяжении всего первого десятилетия XXI в. Россия находится в ситуации острого системного кризиса, охватившего все сферы жизни государства и общества, обусловившего поиск инновационных путей и способов выхода из него. В связи с этим, в современной России вопрос системной модернизации уже длительное время остается одним из самых острых. В настоящее время между различными политическими деятелями и партиями ведутся активные дебаты по поводу формы и характера российской модернизации.

Можно сказать, что в широком смысле модернизация - общественно-исторический процесс, в ходе которого традиционные общества становятся индустриально развитыми, а затем переходят и в постиндустриальную фазу развития.

Сегодня понятие модернизации рассматривается преимущественно в трех различных значениях:

1) как внутреннее развитие стран Западной Европы и Северной Америки, относящееся к европейскому Новому времени;

2) догоняющая модернизация, которую практикуют страны, не относящиеся к странам первой группы, но стремящиеся их догнать;

3) процессы эволюционного развития наиболее модернизированных обществ (Западная Европа и Северная Америка), т.е. модернизация как некий перманентный процесс, осуществляющийся посредством проведения реформ и инноваций, что сегодня означает переход к постиндустриальному обществу.

Модернизацию можно рассматривать во многих аспектах, самыми распространенными из которых являются экономический, политический и социальный. В данной статье речь пойдет исключительно о политической модернизации.

Существует определение, согласно которому политическая модернизация – стремление государства, политической системы общества приблизить менее развитые страны к лидерам. Согласно данному мнению, показателем «развитости» в этом случае считается уровень государств западной культуры. Эта точка зрения, являющаяся на данный момент доминирующей в мире, начала формироваться в 50-60гг. XXвв. на первом этапе развития теории модернизации. В то время политическая модернизация понималась преимущественно как заимствование освободившимися от колониальной зависимости странами политического устройства и политической культуры западных стран, прежде всего США. В качестве основных направлений политической модернизации рассматривались: демократизация политической системы по западному образцу (централизованное государство, парламент, многопартийность, всеобщие выборы), активное сотрудничество развивающихся стран с государствами Западной Европы и Северной Америки.

Однако существуют и более «мягкие» определения понятия «политическая модернизация». Например, некоторые авторы понимают под политической модернизацией образование централизованных государств, управляемых на основе разумного принципа разделения властей (как на макро-, так и на микро- уровнях), включения широких масс населения в политический процесс (хотя бы посредством расширения представительской формы политического участия), установления демократии, с сопутствующими ей институтами; формирования осознанных интересов различных общественных групп. Однако автор статьи предлагает следующее определение данного понятия: политическая модернизация – это формирование, развитие и распространение современных политических институтов, практик, а также политической структуры, позволяющей политической системе адекватно и своевременно отвечать на запросы общества.

При этом под современными политическими институтами и практиками следует понимать не слепок с политических институтов стран развитой демократии, а те политические институты и практики, которые в наибольшей степени способны обеспечивать адекватное реагирование и приспособление политический системы к изменяющимся условиям, к вызовам современности. Эти институты и практики могут как соответствовать моделям современных демократических институтов, так и отличаться в различной степени: от отвержения «чужих» образцов до принятия формы при ее наполнении изначально несвойственным ей содержанием.

Наиболее часто используемый механизм политической модернизации — заимствование (копирование, имитация) образцов.

Обычно выделяют два типа имитации:

- имитация алгоритма, когда копируется механизм какого-либо процесса, включая его содержание или функциональную нагрузку (например, процесса взаимодействия трех ветвей власти);

- имитация результата или формы, другими словами, «симуляция» (например, провозглашение свободных и соревновательных выборов как принцип, то есть de jure, при их несвободном и несоревновательном характере de facto или создание трех ветвей власти без фактической реализации принципа разделения властей).

При этом, как верно отмечают некоторые видные политологи, наилучшие результаты с точки зрения решения задач модернизации дает имитация алгоритмов.

Следует учесть, что имитация осуществляется не в пустом пространстве, а в конкретно-историческом и социокультурном контексте той или иной страны под влиянием национальных традиций. Более того, имитационные институты и практики не только изменяются под влиянием традиций, но и перерабатываются под эти традиции. В целом можно утверждать, что происходит взаимовлияние традиций и заимствований и их изменение в ходе этого процесса.

В зависимости от используемого механизма модернизации в политологической литературе принято выделять следующие типы этого процесса:

- «органическая», или «первичная», характерная для таких стран, как Великобритания, США, Канада, некоторые другие европейские страны (модернизационное ядро). Ее начало охватывает эпоху первой промышленной революции, разрушения традиционных наследственных привилегий и провозглашения равных гражданских прав, демократизации и т.д. В этих странах модернизация осуществлялась преимущественно эволюционным путем на основе собственных культурных традиций и образцов;

-«неорганическая» или «вторичная», «отраженная», «модернизация вдогонку» (Россия, Бразилия, Турция и др.), основным фактором которой выступают социокультурные контакты «отставших» в своем развитии стран с модернизационным ядром, а основным механизмом — имитационные процессы. «Вторичная», «догоняющая» модернизация предполагает, что одни элементы общества «убежали» вперед, более или менее соответствуют развитию в «передовых» странах, а другие — еще не «вызрели», отстают в своем развитии или вовсе отсутствуют.

Следует отметить, что данная типология основана на выделении неких идеальных типов. В действительности в рамках «классического» модернизационного ядра развитие также происходит с использованием имитационных механизмов, а в странах «догоняющей модернизации», как уже отмечалось, имитация может носить различный характер и не играть главную роль в политическом развитии. Более совершенной типологией представляется выделение трех типов модернизации:

-эндогенная, то есть осуществляемая на собственной основе (Европа, США и т.п.);

-эндогенно-экзогенная, осуществляемая на собственной основе, равно как и на основе заимствований (Россия, Греция и т.д.);

-экзогенная модернизация (имитационные, имитационно-симуляционные и симуляционные варианты), осуществляемая на основе заимствований при отсутствии собственных оснований.

По сравнению со странами первого типа в обществах «догоняющей» модернизации (или эндогенно-экзогенной, экзогенной модернизации)

политический фактор играет более существенную роль. Это вполне объяснимо, так как здесь не сложилось достаточно предпосылок для спонтанной трансформации традиционных экономических, социальных, социокультурных и политических структур, поэтому государство вынуждено в некоторых случаях выступать как «толчок» и организатор процесса трансформации.

Также, в литературе, посвященной теориям модернизации, выделяется условно два направления модернизации: «консервативное» и «либеральное».

Представители «консервативного» направления (С. Хантингтон, Дж. Нельсон, Х. Линц и др.) считали, что главной проблемой модернизации является конфликт между мобилизованностью населения, его включенностью в политическую жизнь и институционализацией, наличием необходимых структур и механизмов для артикулирования и агрегирования их интересов. В то же время неподготовленность масс к управлению, неумение использовать институты власти, а, следовательно, и неосуществимость их ожиданий от включения в политику способствуют дестабилизации политического режима.

В работе «Политический порядок в меняющемся обществе» С. Хантингтон писал, что главная задача политической модернизации — способность политических институтов приспособиться к изменяющимся условиям, основанная не на уровне их демократизации, а на прочности и организованности. На стадии перемен только жесткий авторитарный режим, контролирующий порядок, способен аккумулировать необходимые ресурсы для трансформации и обеспечить переход к рынку и национальное единство. С. Хантингтон выделил и ряд условий, благоприятных для преобразований, а также сформулировал ряд «советов» для авторитарных правителей переходных эпох, которым, по его мнению, необходимо следовать в целях эффективности реформистской политики. В целом условия и «советы» сводятся к компетентной политике, учитывающей конъюнктуру и расстановку политических сил.

Сторонники «либерального» направления (Р. Даль, Г. Алмонд, Л. Пай и др.) под основным содержанием модернизации понимали формирование открытой социальной и политической системы путем повышения социальной мобильности и интеграции населения в политическое сообщество. Главным критерием политической модернизации они считали степень вовлеченности населения в систему политического представительства: характер и динамика модернизации зависят от открытой конкуренции свободных элит и степени вовлеченности рядовых граждан в политический процесс. Условием успешной модернизации, по их мнению, являлось обеспечение стабильности и порядка (с помощью диалога между элитой и населением) и мобилизации масс. При этом представители данного направления выделяли следующие варианты развития событий:

— при приоритете конкуренции элит над участием рядовых граждан формируются наиболее оптимальные предпосылки для последовательной демократизации общества и осуществления реформ;

— в условиях значительного усиления роли конкуренции элит при низкой активности основной массы населения складываются предпосылки установления авторитарных режимов и торможения преобразований;

— доминирование политического участия населения над соревнованием элит может способствовать нарастанию охлократических тенденций, что провоцирует ужесточение режима и замедление преобразований;

— одновременная минимизация соревновательности элит и политического участия населения ведет к хаосу, дезинтеграции социума и политической системы, что также способствует установлению диктатуры.

Оба эти подхода объединял взгляд на модернизацию не как на спонтанный саморазвивающийся процесс, а как на процесс, инициаторами и проводниками которого выступают, в первую очередь, политические элиты, проводящие соответствующую политику модернизации.

В целом, анализ современных концепций модернизации, содержания этого процесса и выявление его отдельных составляющих позволяет утверждать, что модернизация (в том числе и политическая) не является движением к какому-либо образцу. Этот процесс имеет многовариативный и альтернативный характер. Поэтому имеющиеся типологии модернизации, а также характеристики отдельных типов и этапов могут рассматриваться только как рабочие варианты, нуждающиеся в дальнейшем уточнении и дополнении. Вместе с тем эти типологии и модели обладают значительной теоретической ценностью, так как позволяют выделить некоторые основные элементы модернизации и, таким образом, формируют предпосылки для анализа единичных случаев и сравнения этого процесса в разных странах и регионах, в том числе в России.

Теперь, когда дано определение, раскрыта сущность и приведена типология политической модернизации, стоит более детально рассмотреть политическую модернизацию в России, а именно – установить ее основные отличия от других моделей модернизации и указать основные особенности. Для этого стоит провести краткий исторический анализ.

Политическое развитие России на протяжении веков отличалось рядом существенных особенностей. Как отмечается в литературе, под воздействием природно-климатического, геополитического и конфессионального факторов в России сложилась специфическая социальная организация. В сжатом виде её характерные черты следующие:

- Первичная социальная ячейка общества –община, (колхоз, кооператив).
- Решающая роль государства в функционировании всей общественной системы. В России, в отличие от Запада, значительно слабее оказались институты социального контроля: церковь и представительные учреждения (Земские соборы и Боярская дума). В итоге это привело к росту бюрократии как особого слоя.
- Особое значение сословной системы как механизма, обеспечивающего особую роль государства в обществе. Огромная территория, низкий прибавочный продукт, враждебное окружение требовали мобилизации людских и материальных ресурсов. Государство решало эту проблему с помощью сословий. У каждого сословия были определенные функции, окончательно закрепленные в Соборном Уложении 1649 г., каждое сословие занимало определенное место в общественной иерархии.

Все указанные особенности российской истории говорят о том, что Россия не могла развиваться как западная цивилизация. Это предопределило и специфику её модернизации.

Итак, первая из особенностей российской политической модернизации - этатизм, т. е. решающая роль государства в реформировании всей общественной системы. В России на протяжении многих столетий не государство естественным путем вырастало из гражданского общества, а гражданское общество развивалось под жестким контролем государства. Этим объясняются:

1. Огромная политическая роль бюрократии;
2. Патернализм (стремление быть под патронажем государства, отдельного его института или какого-либо лица); клиентелизм (преимущественное использование элитами неформальных связей);

ориентация гражданина на социальное восхождение не в результате личного трудового вклада, а вследствие занятия более высокой позиции в государственной иерархии и извлечения из этого соответствующих льгот и привилегий;

3. Выключение широких народных масс из повседневного политического процесса, ограниченность сферы публичной политики, а следовательно массовая политическая инертность;

4. Отсутствие цивилизованных (или хотя бы корректных) форм взаимоотношений между «верхами» и «низами», правовой нигилизм и тех, и других.

Также одной из основных особенностей российской модернизации является последовательная смена реформ и контрреформ. Чем глубже и серьезнее попытка реформ, тем масштабнее были контрреформы. Так, за преобразованиями Петра последовала консервативная политика его преемников, за реформами просвещенного абсолютизма Екатерины II -- полицейский режим Павла I, конституционные проекты Александра I сменила николаевская реакция. Наконец, реформа 1861 г. -- наиболее радикальное социальное преобразование за всю историю императорской России -- завершилась новым, весьма продолжительным периодом контрреформ, поставившим страну на грань катастрофы.

В целом, по мнению ряда исследователей, процесс политической модернизации в России можно в целом отнести к эндогенно-экзогенному типу.

Проблема политической модернизации особенно остро стояла в российской истории несколько раз. Прежде всего, при Петре I - в XVIII в., а также при Александре I и Александре II - в XIX в. Политические реформы в ранний период времени осуществлялись сверху и, в целом, были направлены на усиление центральной власти, что особенно характерно для XVIII в. Но когда речь идет о реформах XIX и начала XX в., можно обоснованно говорить о заметном воздействии на них революционных событий, происходивших в Европе, и массовых движений в самой России. Эти события побуждали до определенный степени вводить, пусть слабые, но все же некоторые элементы демократии. Земства Александра II и Государственные Думы Николая II как раз были такими элементами.

Но особенно интересен опыт политической модернизации начала XX в., поскольку он был связан не только с введением представительной власти, но и многопартийности и сопровождался заметным ограничением самодержавия. Это объясняется тем, что к политической модернизации подключились массы, пусть и в ограниченном масштабе.

В целом же, политическая модернизация в императорской России (за исключением реформ Петра I) была недостаточно радикальной и в целом недостаточно продуктивной, в том числе из-за непоследовательности властей и регулярного чередования реформ с контрреформами.

В отличие от опыта царской России, политическая модернизация советского периода была чрезмерно радикальной и преследовала цель создания абсолютно нового общественного строя, который стал бы образцом для всего остального мира. Однако крушение социалистической модели развития, однопартийной системы и власти Советов были весьма впечатляющими как для российского общества, так и для внешнего мира.

В России политическая модернизация (как и всякая другая) всегда имела свою специфику: с одной стороны, она диктовалась необходимостью догоняющего развития, а, с другой - всегда осуществлялась по воле «верхов», осознававших на определенном этапе развития опасность отставания и

настоятельную потребность его преодоления. То есть внешний фактор всегда играл особую роль в модернизации российского общества вообще и политической в частности. С внешним фактором всегда была связана высокая тяга политических элит России к копированию чужого опыта и перенесению его на отечественную почву. Правда, это редко удавалось сделать в полном масштабе и еще реже приносило ощутимые положительные результаты.

В настоящее время Россия вновь стоит перед проблемой всесторонней глубокой модернизации всех сфер своей общественной жизни. И проблема политической модернизации, так же, как в предыдущие века, снова стала одной из наиболее актуальных.

Атаманов А.А.
соискатель
(РГСУ, г. Москва)

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ОРГАНИЗАЦИИ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Дипломатия в наши дни – одно из ключевых направлений государственной деятельности, так как в условиях все большей мировой интеграции от успешной работы наших дипломатических представителей по всему миру зависит успех Российской Федерации на мировой арене, определяет ее роль и место в мировом сообществе. Дипломатии в России всегда уделялось особое внимание, ведь такое огромное по своей территории и богатое природными ресурсами государство не может оставаться в тени мировых политических и экономических процессов.

Дипломатическая служба прошла долгий путь становления и развития, и на сегодняшний день представляет собой вид государственной гражданской службы. Для того чтобы показать в чем же состоит отличие обычного государственного служащего от дипломатического, мы провели анализ некоторых положений Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и еще не вступившего в силу Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации».

Итак, статья 3 Федерального закона № 79-ФЗ определяет государственную гражданскую службу Российской Федерации как вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.[1]

Что касается дипломатической службы, то здесь законодательство сужает определение до конкретного федерального органа исполнительной

[1] Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

власти –Министерства иностранных дел, и определяет дипломатическую службу как профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, представительствах Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, территориальных органах – представительствах Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации, связанную с обеспечением исполнения полномочий Российской Федерации в сфере международных отношений.[1]

Далее разделим рассмотрение законов на этапы в зависимости от следующих критериев – обязанности, запреты, государственные гарантии.

Законодательство требует от любого гражданского служащего исполнения следующих обязанностей:

1) соблюдать законодательство Российской Федерации;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий;

4) соблюдать права и законные интересы граждан и организаций;

5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство и т.д. (в соответствии со ст. 15 ФЗ о государственной гражданской службе Российской Федерации).

На сотрудника дипломатической службы в период работы в загранучреждении Министерства иностранных дел Российской Федерации дополнительно налагаются следующие обязанности:

1) достойно представлять Российскую Федерацию в государстве пребывания, соблюдать законы и обычаи государства пребывания, общепринятые нормы поведения и морали, режимные ограничения, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации для загранучреждений Министерства иностранных дел Российской Федерации;

2) исполнять в случае наступления в государстве пребывания чрезвычайных обстоятельств, а также в связи со служебной необходимостью поручения руководителя загранучреждения Министерства иностранных дел Российской Федерации, связанные с реализацией функций загранучреждения и не входящие в должностные обязанности сотрудника дипломатической службы, в том числе во внеслужебное время и без дополнительной оплаты.

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;

---

[1] Федеральный закон от 27 июля 2010 г. №205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4174.

2) замещать должность гражданской службы избрания или назначения на государственную должность, выборную должность в органе местного самоуправления, оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

4) приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе;

6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности, а также иные запреты, устанавливаемые законодательством о государственной службе.

Помимо данных запретов на сотрудника дипломатической службы в связи с прохождением им дипломатической службы, налагается запрет:

- выезжать за пределы территории Российской Федерации по частным делам без уведомления представителя нанимателя;

- приобретать доли участия в уставном капитале иностранных юридических лиц.

Для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных законодательством Российской Федерации гражданским служащим гарантируются:

1) равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности;

2) право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и

нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

5) медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи;

6) обязательное государственное социальное страхование;

7) выплаты по обязательному государственному страхованию;

8) возмещение расходов, связанных со служебными командировками;

9) возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган;

10) защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей;

11) государственное пенсионное обеспечение.

В качестве дополнительных гарантий устанавливаются: право на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку; транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы; единовременную субсидию на приобретение жилого помещения.

Для обеспечения правовой и социальной защиты сотрудников дипломатической службы, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, формирования высоко квалифицированного кадрового состава дипломатической службы и в порядке компенсации ограничений, дипломатическим сотрудникам устанавливаются дополнительные государственные гарантии, а именно:

- принятие необходимых мер по охране и защите сотрудников и членов их семей, совместно проживающих с ним;

- оплата медицинской помощи сотрудникам и членам их семей;

- обеспечение в государстве пребывания жильем с учетом количества проживающих совместно с ним членов его семьи**,** его должностного положения, а также местных условий;

- компенсация транспортных расходов, связанных с выездом в государство пребывания и возвращением в Российскую Федерацию по окончании работы в загранучреждении Министерства иностранных дел Российской Федерации;

- компенсация расходов на оплату обучения проживающих совместно с ним несовершеннолетних детей школьного возраста в случае отсутствия в государстве пребывания бесплатных общеобразовательных школ, обеспечивающих получение среднего образования в соответствии с государственными образовательными стандартами Российской Федерации;

- при повреждении здоровья сотрудника дипломатической службы или проживающего совместно с ним члена его семьи, полученном в период работы сотрудника в загранучреждении Министерства иностранных дел Российской Федерации в результате террористического акта или иных действий насильственного характера, указанному сотруднику предоставляется единовременная денежная выплата в размере от 12 до 84 окладов денежного содержания;

- предоставление единовременной денежной выплаты (в размере 180 окладов) в случае гибели (смерти) сотрудника дипломатической службы в период работы в загранучреждении Министерства иностранных дел Российской

Федерации либо до истечения одного года после прекращения работы в указанном загранучреждении вследствие повреждения здоровья, полученного в результате террористического акта или иных действий насильственного характера, его наследникам (по предъявлении свидетельства о праве на наследство) и иные гарантии.

Государство все больше уделяет внимание людям, проходящим службу на должностях федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел, что объясняется недавним принятием отдельного закона, регламентирующего этот профессиональный вид деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на сотрудника министерства иностранных дел наряду с обязанностями и ограничениями, распространяющимися на государственных гражданских служащих, накладываются дополнительные обязанности и ограничения, связанные с его высоко ответственной и почетной деятельностью. И подчас эти ограничения затрагивают как его личные права (к примеру, право на свободный выезд за пределы Российской Федерации), так и права членов его семьи.

С целью компенсировать вызванные этими ограничениями неудобства, а также гарантировать безопасность деятельности дипломатических служащих, законодатель ввел ряд дополнительных мер с целью материально обеспечить, социально защитить и стимулировать деятельность граждан по представлению интересов Российской Федерации, которые мы рассмотрели выше.

Насколько мы знаем, каждый гражданин свободен в выборе сферы своей трудовой деятельности, делая этот выбор на основе личных интересов и предпочтений. Государственная гражданская служба является почетным видом деятельности, дипломаты всегда являлись одними из наиболее уважаемых членов общества в любую историческую эпоху (взять, например эпоху правления Петра I или годы советской власти). Поэтому требования, предъявляемые к ним на порядок выше, чем к государственным служащим других сфер, оговаривают наличие не только профессиональных, но и морально-этических качеств. И, не смотря на это, всегда находились и находятся люди, которые готовы работать не ради собственных интересов, зачастую даже в ущерб им, а по призванию и в интересах отечества.

Бануляк Н.А.
аспирантка
(РАГС, г.Москва)

ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ К ОРГАНАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК УСЛОВИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ В РОССИИ

«Есть только одно мерило власти – доверие людей. Никакого другого мерила не существует. Все остальное – это иллюзия власти, и очень опасная иллюзия. А вот доверие – это самый главный компонент власти»,[1] - эту мысль неоднократно подчеркивал В.В.Путин, будучи президентом Российской Федерации. Важнейшим условием политической стабильности в стране

[1] См.: «Тайм» № 6. 2007.

является авторитетная, ответственная перед обществом государственная власть, пользующаяся доверием граждан.

Доверие к политической власти рождается в среде граждан и напрямую связано с их надеждой на улучшение жизни, верой в осуществление интересов, удовлетворение потребностей, желаний и т.д. Оно выражается, прежде всего, в уверенности граждан в надежности, компетентности, добросовестности, искренности, честности власти. Добиться его нелегко, а сохранить еще труднее. О значении доверия писал в начале прошлого столетия российский ученый И.Л.Ильин: «Доверие к власти лежит в самой основе правопорядка, а недоверие к ней есть начало ее ниспровержения» и заключал: «Нормальное правосознание утверждает, что государство по своей идее есть живая система всеобщего доверия. Если эти аксиомы правосознания становятся основой государственной и правовой жизни, то они обеспечивают общественное и государственное процветание».[1]

Феномен доверия требует для своего анализа применения междисциплинарного подхода, его целостное изучение необходимо вести с учетом специфики рассмотрения данного явления с позиций различных наук: философии, психологии, политологии, социологии.

Этимологически «питать доверие» (в латинском языке — credo) означает «сердце даю», или «сердце кладу». Фундаментальность чувства доверия подчеркивается и лингвистами, т.к. понятия «доверять» и «верить» в некоторых языках первоначально имело общее значение - «выбирать».[2] Научный анализ категории доверия был предпринят лишь в двадцатом столетии.

В философской этике доверие рассматривается как этическая категория морали, отражающая нравственные отношения между людьми. И в самых ранних, и в более поздних источниках философских исследований доверительные отношения представляются как подлинный фундамент любой человеческой и общественной конструкции, в основе которой - уверенность в том, что одни люди не будут эксплуатировать добрую волю других. [3]

В политологии понятие «доверие» определяется как необходимый эмоциональный, интуитивный фактор функционирования политики и власти, политических отношений и действий, определяющих их эффективность и их восприятие обществом и отдельным человеком. Доверие - это также один из основных источников общественного мнения, важный фактор, определяющий политическую стабильность в обществе.

Вера и доверие образуют идеальное, духовное пространство политики и власти, заполненное их этическими моральными оценками. Вера и доверие-обязательный элемент легитимации. Основная задача легитимации состоит в обеспечении доверия к политике и власти (властвующему субъекту).[4] Политика и власть должны порождать веру в их потенциал, ресурсы, возможность удовлетворения ожиданий, порождать облик и репутацию власти, уверенность, что власть не будет превышать эти ресурсы, в т.ч. ресурс доверия.

Но доверие может быть и обмануто. Разочарования людей тем сильнее, чем больше люди поверили во что-то или кому-то: ведь «они верили», а «их обманули». Именно этот лозунг чаще всего используется для идеологического «оформления» возникающих оппозиционных, по отношению к власти, настроений: люди, разочаровавшись в возможности реализации своих

---

[1] *Ильин И.А.* О сущности правосознания/ Ильин И.А.Собр. соч. Т.4. М., 1994. С.372-375

[2] *Мещеряков Б.Г., Зинченко В.П.* Большой психологический словарь. СПб.: Прайм-Еврознак, 2003.С. 367.

[3] *Буари Ф.* Паблик рилейшнз или стратегия доверия. М.: Изд.дом «Инфра-М», 2001.

[4] Политология. Энциклопедический словарь./Общ.ред. и сост. *Аверьянов Ю.Н.* М., 1993. С.37

притязаний, испытывают потребность либо как-то изменить притязания, либо найти какие-то новые пути для удовлетворения старых притязаний. Если они чувствуют себя психологически «чужими», в «обманувшем их мире» - значит, им нужно обрести новое, собственное, истинное «мы». Перед ними встает вопрос о том, где же «истинные» идеалы, верования, нормы, ценности смысл жизни.[1]

В результате возникает так называемый «кризис доверия» к власти: утрата уверенности обществом в способность правительства или какой-либо другой политической силы решить назревшие социально-экономические проблемы, обеспечить нормальные условия жизни людей, их социальную защищенность. Кризис доверия, являясь составной частью общего политического кризиса, побуждает общественность к преодолению этого состояния.

В результате ряда экономических и политических реформ, проводимых в России, наблюдается определенное разочарование населения деятельностью органов государственной власти, падение авторитета органов власти в обществе, значительное снижение доверия людей к ним. В настоящее время складывается достаточно противоречивая ситуация: современные условия реформирования России предъявляют повышенные требования к эффективности государственного управления, а реальная эффективность деятельности органов государственной власти и государственных служащих находится на низком уровне; действительный социальный статус органов государственной власти в обществе значительно ниже их официального статуса. Такое положение обусловливает утрату властными структурами определенной меры своего влияния в обществе, дальнейшее понижение статуса органов государственной власти. Сохранение данной ситуации на фоне мирового экономического кризиса может вести к нарастанию социальной напряженности в обществе. Разрешить сложившееся противоречие можно, в частности, путем повышения общественного доверия к органам государственной власти. Доверие граждан - это особый источник силы государственной власти и, одновременно, показатель ее эффективности. Власть, которая не пользуется поддержкой населения, которой не доверяют люди, не жизнеспособна. Поэтому в настоящее время среди наиболее важных задач, стоящих перед органами власти в нашей стране, - задача укрепления доверия общества.

При построении взаимоотношений и взаимодействия органов государственной власти с обществом необходимо учитывать следующие императивы доверия:

1.Результативность. Чтобы заслужить доверие, которое требует действий и результатов, надо выполнять свои обязанности и обязательства. Проявляющему некомпетентность, будь то отдельный человек, группа или властная структура, доверие оказываться не будет. Например, население ожидает, что органы власти будут выполнять свои обязанности. Доверие возникает, когда они выполняют эти обязанности и разрушается, когда они их игнорируют. Однако неявные, «фоновые» ожидания могут незаметно «минировать» процесс установления и поддержания доверия: люди ожидают от конкретных органов власти действий, которые не входят в сферу полномочий данных органов, следовательно, не являются их обязательствами и не могут быть ими выполнены. Чаще всего именно несоответствие между тем, чего ожидают и тем, что наблюдается, является основанием для недоверия.

[1] *Ольшанский Д.В.* Массовые настроения в политике. М., 1995. С.116.

2. Порядочность как искренность человека в словах и последовательность в поступках. Люди, в большинстве случаев, доверяют тем, у кого «слово не расходится с делом». Непоследовательность в поступках рождает недоверие.

3. Проявление заботы о других людях. Мы доверяем тем, кто заботится о нас и по нашему убеждению, понимает наши заботы и потребности, даже в конфликтных ситуациях; кто будет вести себя в соответствии с нашими интересами (насколько это возможно), т.е. тем, кто по нашему мнению, хочет и может оправдать наше доверие. [1]

Доверие к лидеру или руководителю, к власти всегда связано с авторитетом, который позволяет добиться признания широких масс и осуществлять безусловное влияние. «Для политика – это значимость в глазах населения, это доверие и поддержка широких масс, успех в политике и возможность реализовывать различные политические задачи».[2] Доверие изучается как важнейший фактор авторитета, который является оценкой репутации человека, группы или организации в глазах окружающих.

Необходимо выделить условия возникновения доверия населения властным структурам, в качестве которых выступают: 1) надежность органов государственной власти в глазах населения; 2) понимание гражданами значимости функций властных структур для жизни общества; 3) общность целей, ценностей и интересов сторон; 4) определенная степень открытости, прозрачности намерений.

Особенности проявления меры доверия населения органам государственной власти обусловлены субъективными и объективными факторами. К субъективным факторам в первую очередь относятся профессионализм, компетентность государственного служащего, его нравственные качества, а также социально- и индивидуально-психологические характеристики самих людей, субъективные, личностно-значимые аспекты их отношения к существующей власти и ее органам. К объективным факторам можно отнести эффективность деятельности органов власти и связанные с ней политические, экономические и социокультурные условия жизни общества.

На уровень доверия населения органам государственной власти оказывает влияние эффективность деятельности структур государственного управления, информационное воздействие СМИ на аудиторию и уровень взаимодействия с ними. Особую значимость в этой связи приобретает деятельность служб по связям с общественностью органов государственной власти, призванных осуществлять постоянно действующий диалог с общественностью и СМИ, целью которого является, с одной стороны, информирование населения об основных направлениях деятельности органов государственной власти и ее результатах, а, с другой, налаживание обратной связи с населением для совершенствования их работы.

---

[1] *Шо Р.Б.* Ключи к доверию в организации: результативность, порядочность, проявление заботы. М., 2000. С.49.

[2] *Пушкарева Г.В.* Политический менеджмент. М., 2002. С.16.

Батищева М.А.
аспирант
(МГУ имени М.В. Ломоносова)

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СЛУЖЕБНЫХ РАЗОБЛАЧЕНИЯХ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Зарубежные исследователи, занимающиеся проблемой служебных разоблачений в системе государственной службы, уделяют огромное внимание вопросу о законодательстве о служебных разоблачениях и защите лиц, которые их совершают. Наличие специального законодательства о служебных разоблачениях позволяет решить множество спорных вопросов. Среди них и такой важный, как юридическая защита в случае совершения служебного разоблачения внутри компании или в случае информирования о неправомерных действиях за пределами организации, в частности, средствам массовой информации. В разных странах подобное законодательство имеет свои особенности. Они варьируются в зависимости от того, кого защищает этот закон; от особенностей раскрываемой информации лицом, совершающим служебное разоблачение; от объема раскрываемой информации и от мотивации (причин, по которым человек совершил служебное разоблачение)[1].

Соединенные Штаты Америки. Первой страной, принявшей закон о служебных разоблачениях, являются Соединенные Штаты Америки. Этот нормативный акт был введен в рамках законодательства о реформировании государственной службы от 1978 года и стал самостоятельным документом в 1989 году, получив название «Закон о защите лиц, совершающих служебные разоблачения» («Whistleblower Protection Act»). С тех пор некоторые страны, последовав примеру США, признали необходимость правовой защиты лиц, совершающих служебные разоблачения, и начали принимать подобные законы, что иногда сопровождалось громкими скандалами. Согласно этому закону, защиту при совершении служебных разоблачений получают государственные служащие за исключением сотрудников разведывательных органов законодательной власти и конгрессменов, чья защита предусмотрена специальными законодательными актами. Согласно «Закону о защите лиц, совершающих служебные разоблачения», под юридическую защиту попадают лица, раскрывающие на разумных основаниях информацию, которая, по их мнению, содержит сведения о грубейших нарушениях норм, правил и процедур, и касается неправомерных растрат денежных средств из федерального бюджета, превышения должностных полномочий, неправильного управления и потенциальной опасности здоровью и жизни людей. Закон предусматривает защиту лиц, совершающих служебные разоблачения как внутри компании, так и за ее пределами, в том числе и средствам массовой информации. Служебное разоблачение при этом должно исходить из обоснованных предположений. К сильными сторонам «Закона о защите лиц, совершающих служебные разоблачения» можно отнести следующие положения:

- закон предусматривает защиту при совершении служебного разоблачения не только внутри компании, но и за ее пределами;
- для оказания помощи лицам, совершающим служебные разоблачения, создано специальное агентство, которое призвано расследовать факт совершения неправомерного действия и принимать соответствующие меры по отношению к правонарушителю;

[1] По материалам сайта www.psiru.org.

- в данном законе предусмотрены штрафные санкции по отношению к служащим государственного сектора, которые угрожают лицу, совершившему служебное разоблачение, и преследуют его;

- закон защищает государственных служащих, которые отказываются выполнять указания, влекущие за собой нарушение национального законодательства, а также других норма и правил;

- закон предусматривает совершение служебных разоблачений анонимно;

- закон оказывает поддержку лицам, которые еще не совершили служебное разоблачение, но собираются это сделать;

- закон не исключает обязанности государственных служащих доказывать раскрытую ими информацию, то есть юридическая защита в данном случае является лишь сопутствующим фактором, помогающим человеку самому раскрывать информацию, принимать решение, собирать доказательство и т.д.

Безусловно, законодательство о защите лиц, совершающих служебное разоблачение, в США не безупречно и имеет свои недостатки:

- закон касается только государственных служащих, что является своеобразной «лазейкой» в свете несовершенства трудового законодательства США;

- неизбежные проблемы, возникающие в отношениях с Федеральным окружным апелляционным судом США[1], который обладает монополией на рассмотрение подобного рода дел.

Несмотря на недостатки, «Закон о защите лиц, совершающих служебные разоблачения» США является основным законом о служебных разоблачениях стране. В 1994 году в закон были внесены некоторые поправки, которые сделали его более эффективным и полным. Кроме того, в 1979 году в США было учреждено Управление адвоката по особым делам[2], главной функцией которого стала защита государственных служащих, работающих в органах государственной власти, а также бывших служащих и кандидатов на вакансии от преследований за разоблачение этими лицами незаконной или аморальной деятельности в своих ведомствах.

Великобритания. «Закон о раскрытии сведений, наиболее важных для общества» («Public Interest Disclosure Act») 1999 года является главным законом о служебных разоблачениях в Великобритании. Согласно этому закону, защиту при совершении служебных разоблачений получают государственные служащие и сотрудники коммерческих организаций за исключением сотрудников службы безопасности и полиции. На основании ««Закона о раскрытии сведений, наиболее важных для общества»» под защиту попадают лица, раскрывающие информацию, если:

- она касается уголовного преступления;

- нарушаются правовые обязательства;

- вынесен несправедливый приговор;

- существует опасность здоровью и жизни любого человека;

- существует опасность нанесения вреда окружающей среде;

- есть опасность тщательного сокрытия информации, касающейся всего вышеперечисленного.

Закон Великобритании в области служебных разоблачений предусматривает раскрытие информации как непосредственно своему

[1] Федеральный суд второй инстанцией в США.

[2] Независимое ведомство, занимающееся расследованием деятельности, которая запрещена законами о государственной службе и выступающее в качестве стороны в конфликтах с Советом по защите системы заслуг.

работодателю, так и за пределами организации, в том числе, средствам массовой информации. Служебное разоблачение должно исходить из обоснованных предположений. Достоинствами «Закона о раскрытии сведений, наиболее важных для общества» являются следующие положения:

- под защиту попадают как государственные служащие, так и сотрудники коммерческих организаций;
- закон напрямую зависит от трудового законодательства Великобритании, что подразумевает бремя доказывания;
- закон касается не только сотрудников организации, но и ее подрядчиков и стажеров;
- закон не ограничивает круг лиц, которым может быть раскрыта информация;
- закон поощряет работодателей, которые занимаются разработкой собственных внутренних процедур служебных разоблачений;
- закон поощряет работников, которые совершают служебные разоблачения и раскрывают информацию о правонарушениях, происходящих за пределами страны, на которые не распространяется действие национального законодательства Великобритании.

Среди недостатков «Закона о раскрытии сведений, наиболее важных для общества» Великобритании выделяются следующие сюжеты:

- закон не предусматривает мониторинга случаев совершения служебных разоблачений со стороны Правительства, что значительно затрудняет их отслеживание;
- закон не предполагает возмещения убытков за получение информацией огласки, что противоречит культурным ценностям народа Великобритании.

Кроме того, необходимо отметить, что «Закон о раскрытии сведений, наиболее важных для общества» Великобритании явился моделью для законодательства о служебного разоблачениях, существующего на данный момент в Южно-Африканской Республике.

Южная Африка. Специальным документом, защищающим лиц, совершающих служебные разоблачения в Южной Африке, является «Закон №26 от 2000 года о раскрытии информации и защите лиц, совершающих служебные разоблачения» («Protected Disclosures Act»). Согласно этому закону, защиту при совершении служебных разоблачений получают государственные служащие и сотрудники коммерческих организаций за исключением независимых контрагентов. На основании «Закона №26 о раскрытии информации…» под юридическую защиту попадают лица, раскрывающие информацию, которая касается уголовных правонарушений, нарушений гражданского законодательства, судебных ошибок, опасности здоровью и жизни людей, несправедливой дискриминации или утаивания подобной информации. Однако раскрытая информация должна иметь отношение только к поведению работника или его работодателя[1].

Согласно законодательству Южной Африки о служебных разоблачениях, под защиту попадают лица, совершающие служебные разоблачения внутри компании, а также за ее пределами при соблюдении следующих условий: 1. если существует опасность преследования со стороны коллег и руководства вследствие совершения служебного разоблачения; 2. если есть возможность уничтожения улик или сокрытия информации о неправомерных действиях должностных лиц; 3. если в разумные сроки после совершения служебного разоблачения не было принято никаких мер по расследованию дела; 4. если

[1] Lewis D. Whistleblowing at Work: On What Principles Should Legislation Be Based? // Industrial Law Journal 2001 30(2) pp. 169-193.

раскрываемая информация является чрезвычайно серьезной. Служебное разоблачение внутри организации должно быть совершено из добросовестных побуждений, а за ее пределами – исходя из обоснованных доказательств того, что неправомерное действие на самом деле произошло. К существенным достоинствам данного закона можно отнести тот факт, что он предполагает переход лица, совершившего служебное разоблачение, на другую должность во избежание преследования его со стороны коллег. Недостаток «Закона №26 о раскрытии информации…» заключается в том, что он не предусматривает создания независимого агентства для расследования незаконных действий должностных лиц и защиты лиц, совершающих служебные разоблачения. Следует отметить, что этот закон сначала планировался как часть Билля об открытой демократии («Open Democracy Bill»). Южно-Африканский «Закон о раскрытии информации…» построен по принципу «Закона о раскрытии сведений, наиболее важных для общества» («Public Interest Disclosure Act») Великобритании и предусматривает совершение служебных разоблачений и раскрытие информации о неправомерных действиях, имеющих место за пределами Южной Африки. Как и законодательство Великобритании, закон Южной Африки отдает наибольшее предпочтение и оказывает более эффективную защиту лицам, совершившим служебное разоблачение, раскрыв информацию непосредственно своему работодателю.

Израиль. «Закон о защите работников» («Employees Protection Law»), принятый в 1997 году, защищает государственных служащих и работников коммерческих организаций, которые совершают служебные разоблачения. На основании этого документа, защите подлежит различная информация, в зависимости от того, какого сектора она касается – государственного или частного. Сотрудники коммерческих организаций имеют право совершать служебные разоблачения и раскрывать информацию о правонарушениях, происходящих на рабочем месте, или информацию о незаконной деятельности работодателя. Государственные служащие могут раскрывать информацию о нарушениях в публичном доверительном фонде или о грубых нарушениях в управлении рабочим процессом. Израильский закон в области служебных разоблачений предусматривает совершение служебных разоблачений и раскрытие информации о незаконных действиях как непосредственно своему работодателю, так и за пределами организации, в том числе, средствам массовой информации.

Таким образом, достоинством «Закона о защите работников» Израиля является возможность раскрытия информации о противоправных действиях средствам массовой информации, а также тот факт, что под защитой оказываются как государственные служащие, так и работники коммерческих организаций.

Австралия. В Австралии существует несколько нормативных актов, предусматривающих совершение служебных разоблачений и защищающих лиц, которые их совершают. Среди таких законодательных актов можно выделить следующие: «Закон Южной Австралии[1] о защите лиц, совершающих служебные разоблачения» («South Australian Whistleblower Protection Act»), «Закон на Территории Федеральной столицы о раскрытии сведений, наиболее важных для общества[2]» («Australian Capital Territory's Public Interest Disclosure

[1] Южная Австралия – один из 6 штатов страны, самый засушливый штат, 4/5 его территории занимают пустыни; центр – г. Аделаида.

[2] Территория федеральной столицы Австралии – официально провозглашена федеральной территорией 1 января 1911 года; местонахождение правительства Австралийского Союза; расположена на юго-востоке Австралии в 380 км от Сиднея; центр – г. Канберра.

Act»), «Закон Нового Южного Уэльса[1] о раскрытии информации» («New South Wales's Public Disclosure Act»), «Закон Квинсленда[2] о защите лиц, совершающих служебные разоблачения» («Queensland Whistleblower Protection Act»), «Закон Анти-коррупционной комиссии Западной Австралии[3]» («Western Australia Anti-Corruption Commission Act»).

«Закон Южной Австралии[4] о защите лиц, совершающих служебные разоблачения» («South Australian Whistleblower Protection Act»), принятый в 1993 году, защищает не только государственных служащих и сотрудников коммерческих организаций, но и других граждан. Согласно этому нормативному акту, под защиту попадают лица, совершающие служебные разоблачения и раскрывающие информацию о противоправных действиях государственных чиновников, касающуюся грубых нарушений в администрировании, а также любую другую информацию, особо важную для общества и относящуюся к любому гражданину и любой организации, которые имеют отношение к совершению незаконных действий – растрате денежных средств и других ресурсов, причинению вреда жизни и здоровью людей, нанесению урона окружающей среде. Информация может быть раскрыта соответствующим органам, например, Министерству Короны, а в случае мошенничества и коррупции – Полицейскому управлению или анти-коррупционному отделу полицейского подразделения. В некоторых случаях закон позволяет совершать служебные разоблачения и раскрывать сведения о незаконных действиях средствам массовой информации.

«Закон на Территории Федеральной столицы о раскрытии сведений, наиболее важных для общества[5]» («Australian Capital Territory's Public Interest Disclosure Act») был принят в 1994 году. Этот закон защищает как работников различных организаций, так и обычных граждан. Информация, раскрываемая при совершении служебных разоблачений, может быть различной и касаться неправомерных действий государственных чиновников, которые имеют отношение к растратам денежных средств из казны государства, незаконных преследований лиц, совершивши служебные разоблачения, а также поведения, угрожающего здоровью и жизни людей. Информация должна быть раскрыта соответствующим органам – правительственным организациям, генеральному ревизору, высшему государственному служащему (советнику) по рассмотрению жалоб населения на действия государственных органов и служащих (омбудсмену). Достоинство такого закона заключается в том, что он предусматривает перевод лица, совершившего служебное разоблачение, на другую должность, чтобы избежать его преследования со стороны других чиновников.

«Закон Нового Южного Уэльса[6] о раскрытии информации» («New South Wales's Public Disclosure Act»), принятые в 1994 году, защищает

---

[1] Новый Южный Уэльс – штат в восточной части Австралии; первая из 6 австралийских колоний, получившая конституционные права; центр – г. Сидней.

[2] Квинсленд – один из 6 штатов страны, 2-й по площади и 3-й по населению тат на северо-востоке Австралии с центром в г. Брисбене.

[3] Западная Австралия – один из шести штатов Австралии; центр – г. Перт. Расположен на западе континента.

[4] Южная Австралия – один из 6 штатов страны, самый засушливый штат, 4/5 его территории занимают пустыни; центр – г. Аделаида.

[5] Территория федеральной столицы Австралии – официально провозглашена федеральной территорией 1 января 1911 года; местонахождение правительства Австралийского Союза; расположена на юго-востоке Австралии в 380 км от Сиднея; центр – г. Канберра.

[6] Новый Южный Уэльс – штат в восточной части Австралии; первая из 6 австралийских колоний, получившая конституционные права; центр – г. Сидней.

государственных служащих, которые раскрывают информацию, касающуюся только коррупции, недобросовестного администрирования и незаконного расходования денежных средств. Лицо, совершающее служебное разоблачение, может раскрывать информацию следующим инстанциям: Независимой комиссии по борьбе с коррупцией, омбудсмену или генеральному ревизору. Раскрытие сведение о незаконных действиях средствам массовой информации возможно только при условии, что информация также раскрывается другим вышеуказанным организациям.

Под защиту «Закона Квинсленда[1] о защите лиц, совершающих служебные разоблачения» («Queensland Whistleblower Protection Act») также принятого в 1994 году, попадают две категории лиц: государственные служащие, совершающие служебные разоблачения и сообщающие о незаконных действиях или недобросовестном администрировании в органах государственной власти; и обычные граждане, которые владеют информацией о возможном нанесении вреда здоровью и жизни людей и о преследованиях, которым подвергается лицо, совершившее служебное разоблачение. Информация, раскрытая лицом, совершившим служебное разоблачение, может также касаться незаконного распоряжения денежными средствами и потенциального урона, который может быть нанесен окружающей среде. Главным достоинством «Закона Квинсленда[2] о защите лиц, совершающих служебные разоблачения» является наличие в нем программы по защите свидетелей и поддержке лиц, раскрывающих информацию о незаконных действиях.

«Закон Анти-коррупционной комиссии Западной Австралии[3]» («Western Australia Anti-Corruption Commission Act»), который был принят в 1998 году, защищает как государственных служащих, так и сотрудников частного сектора, которые совершают служебные разоблачения и сообщают информацию, касающуюся коррупции и уголовных преступлений, Анти-коррупционной комиссии. Закон был принят исключительно для того, что предупредить коррупцию в органах государственной власти.

Новая Зеландия. В этой стране документом, защищающим лиц, совершающих служебные разоблачения, является «Закон о раскрытии информации и защите лиц, совершающих служебные разоблачения» («Protected Disclosure Act»), который был принят в 2001 году. Под защиту при совершении служебных разоблачений и раскрытии информации попадают государственные служащие и сотрудники коммерческих организаций, включая подрядчиков, работающих на организацию на временной основе. На основании «Закона о раскрытии информации…» под защиту попадают лица, раскрывающие информацию, которая касается неправомерных действий, совершенных организацией по отношению к внешним контрагентам. Речь идет о незаконном использовании денежных средств организации, дискриминации, превышении должностных полномочий, коррупционном поведении служащих, действиях, которые могут нанести вред здоровью и жизни людей, окружающей среде, а также о серьезных нарушениях национального законодательства и внутренних норма и правил, принятых в организации.

---

[1] Квинсленд – один из 6 штатов страны, 2-й по площади и 3-й по населению тат на северо-востоке Австралии с центром в г. Брисбене.

[2] Квинсленд – один из 6 штатов страны, 2-й по площади и 3-й по населению тат на северо-востоке Австралии с центром в г. Брисбене.

[3] Западная Австралия – один из шести штатов Австралии; центр – г. Перт. Расположен на западе континента.

Согласно законодательству о служебных разоблачениях Новой Зеландии, информация о незаконных действиях может быть раскрыта как внутри государственного органа или организации, так и за их пределами. К «внешнему» раскрытию информации можно прибегать только тогда, когда внутренние механизмы компании, позволяющие совершать служебные разоблачения, либо неэффективны, либо не существуют вовсе, а также, если есть подозрение, что непосредственное руководство имеет отношение к совершению незаконных действий. Закон не предусматривает раскрытия информации средствам массовой информации. Служебное разоблачение должно быть совершено из добросовестных побуждений, преследуя цель пресечь совершение незаконного действия. Основным достоинством «Закона о раскрытии информации…» Новой Зеландии является тот факт, что все государственные учреждения обязаны принять внутренние процедуры служебных разоблачений, которые, в свою очередь, должны быть опубликованы и доведены до сведения всех государственных служащих. Кроме того, данный закон не исключает защиту сотрудников полиции и служб социального обеспечения. Недостатком закона является отсутствие обязательного раскрытия сведений о незаконной деятельности средствам массовой информации.

Таким образом, существующее законодательство о служебных разоблачениях в зарубежных странах имеет как сильные, так и слабые стороны, и, соответственно, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Российская Федерация. Многочисленные нормативные акты нашей страны, касающиеся государственной службы, например, Федеральный Закон Российской Федерации от 31 июля 1995 г. №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», Федеральный Закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не содержат положений о служебных разоблачениях и защите лиц, их совершающих.

Как справедливо замечено, «в нашей стране попытки законодательного закрепления процедуры служебных разоблачений встречают стойкое противодействие[1]», что обусловлено особенностями мышления российских граждан, воспринимающих процесс служебных разоблачений как стукачество.

Единственное упоминание о служебных разоблачениях можно встретить в «Программе противодействия коррупции в Московской области на 2007-2008 годы», где сказано, что органы исполнительной власти Московской области имеют возможность создания собственных систем внутреннего контроля, «основанных на механизме служебных разоблачений, который заключается в немедленном предоставлении отдельными государственными гражданскими служащими органа исполнительной власти информации о коррупционных инцидентах, в которые вовлечены их коллеги, в Главное управление региональной безопасности Московской области[2]». Однако дальнейшего развития подобная идея не получила, в связи с чем, процедура служебных разоблачений до сих пор не разработана.

Между тем, построение в России эффективной государственной системы противодействия коррупции невозможно без использования зарубежного опыта законодательства о служебных разоблачениях. Анализ его сильных и слабых сторон призван помочь в создании такого законодательного механизма,

---

[1] Васильев Д.Р., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. Московский центр Карнеги, №4, 2003, р.24.

[2] http://me.mosreg.ru/userdata/docs2/pr.doc

который будет работать даже несмотря на национальные культурные традиции, существующие в российском обществе.

Использованная литература:

1. Васильев Д.Р., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Администрfтивная этика как средство противодействия коррупции. Московский центр Карнеги, №4, 2003.
2. Johnson R.A., Kraft M. Bureaucratic Whistleblowing and Policy Change // The Western Political Quarterly. 1990. Vol. 43, No. 4 (Dec.).
3. Lewis D. Whistleblowing at Work: On What Principles Should Legislation Be Based? // Industrial Law Journal 2001 30(2).
4. Miceli M. P., Near J.P. Effective Whistle-Blowing // The Academy of Management Review. 1995. Vol. 20.
5. Near, J.P., Dworkin, T.M. , Miceli, M.P Explaining the whistle-blowing process: Suggestions from power theory and justice theory. // Organization Science. , 1993.

Интернет-ресуры:

www.mosreg.ru
www.psiru.org.
http://www.whistleblowing.org

Беляева Л.А.
аспирант
(МНЮИ, г. Москва)

НАУЧНЫЙ АНАЛИЗ ИНЫХ МЕР УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА

Важнейшим принципом существования, развития и совершенствования правовой системы Российской Федерации, а также ее уголовно-правовой составляющей является принцип гуманизма, который нашел свое отражение не только в Конституции Российской Федерации (статья 15), но и в отраслевых законодательных актах. Так, например, статья 7 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ) обязывает уголовное законодательство Российской Федерации обеспечивать безопасность человека, а наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, не могут иметь своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства. В статье 9 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации отмечено, что в ходе уголовного судопроизводства запрещаются осуществление действий и принятие решений, унижающих честь участника уголовного судопроизводства. А также обращение, унижающее его человеческое достоинство либо создающее опасность для его жизни и здоровья. Кроме того, никто из участников уголовного судопроизводства не может подвергаться насилию, пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению.

Указанный принцип наряду с принципами законности, равенства, справедливости, неприкосновенности личности, презумпции невиновности и принципом вины положен в основу целей борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания правонарушителей. Тем самым законодатель подчеркнул дифференцированный характер уголовного воздействия со

стороны государства на правонарушителей. Именно поэтому совершено очевидным является то, что гуманные цели российской уголовно-правовой системы могут быть достигнуты только гуманными средствами.

Как показывает практика, карательные меры воздействия не всегда способны достигать целей, заявленных уголовным законодательством в полном объеме. Кроме того, использование одного лишь наказания, как представляется, не обеспечивает реализацию задач уголовного закона по охране интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний, формально не являющихся преступлениями ввиду отсутствия необходимых признаков субъекта посягательства. Не имеет оно и направленности на восстановление причиненного преступлением вреда. Одним из возможных вариантов решения указанной проблемы является расширение спектра воздействия посредством применения иных мер, отличных от наказания. Нормативное обособление иных мер уголовно-правового характера, предпринятое законодателем, - первый шаг в становлении системы мер уголовно-правового характера, отличных от наказания, применяемых к лицам, совершившим общественно опасные деяния, запрещенные УК РФ, который призван расширить указанное воздействие. Однако содержание нового раздела и порядок распределения в ней глав и статей вызывает множество нареканий. В этой связи нельзя не отметить, что эффективность уголовного законодательства и в частности отдельных мер уголовно-правового характера в значительной мере предопределяется системностью их правовой регламентации, а также обоснованностью применения их на практике.

Попытка обособления иных мер уголовно-правового характера в рамках УК РФ, к сожалению, не полностью отвечает данному требованию как в части регламентации оснований их применения, так и в части законодательного закрепления их социальной обусловленности. Отсутствие системности, а также необходимой дифференциации иных мер уголовно-правового характера способствует на практике неоправданному принижению роли таких мер при реализации задач уголовного законодательства. Система иных мер уголовно-правового характера, закрепленная в Разделе VI УК РФ, по мнению многих исследователей, не создает реальных условий для обеспечения эффективного достижения целей уголовного законодательства. Поэтому на основе теоретических исследований, анализа право применения отдельных форм и видов мер уголовного воздействия, изучения истории и опыта зарубежных стран в настоящее время одной из первостепенных задач является именно упорядочение и совершенствование системы иных мер уголовно-правового характера. А это в свою очередь предопределяет необходимость теоретического осмысления понятия иных мер уголовно-правового характера, оснований и целей их применения, места таких мер в системе норм УК РФ, а также соотношения их с другими институтами уголовного права.

В настоящее время целями наказания как основной меры уголовно-правового характера являются восстановление социальной справедливости, исправление осужденного, предупреждение совершения новых преступлений. При этом, не умаляя значимости каждой из заявленных целей, предполагается, что все они прямо или косвенно являются юридическими производными одной более общей цели - цели восстановления социальной справедливости. Анализируя общепринятые в философии функции справедливости, автор пришел к выводу о том, что, например, исправление осужденного есть проявление стимулирующей функции справедливости, предупреждение совершения новых преступлений - проявление ценностно-соизмерительной функции справедливости и т.д. Иные меры уголовно-правового характера как

меры социального воздействия, обличенные в правовую форму, можно условно разделить на принудительные меры уголовно-правового характера и поощрительные меры уголовно-правового (в их специфическом понимании). Следовательно, их социальная сущность проявляется не просто в стремлении восстановить справедливость, а в стремлении восстановить справедливость посредством оказания принудительного и (или) поощрительного воздействия на соответствующих субъектов.

Социально-правовое осмысление мер уголовно-правового характера самым тесным образом увязано с вопросом о соотношении (а возможно, что и о разграничении) уголовной ответственности и иных мер уголовно-правового характера. Решение этой проблемы имеет особое значение не только для теоретического осмысления последних, но и для последующего разграничения наказания и иных мер уголовно-правового характера, а также разграничения между собой самих иных мер уголовно-правового характера.

В ходе научного анализа установлено, что отличие уголовной ответственности от наказания и иных мер уголовно-правового характера обусловливается преимущественно тем, что уголовная ответственность - это чисто правовое абстрактное явление, а наказание и иные меры уголовно-правового характера представляют собой, прежде всего, определенные явления в системе реальных общественных отношений. Кроме того, вопрос о соотносимости уголовной ответственности и мер уголовно-правового характера достоин обсуждения только в случае, когда их основания совпадают - когда таковым является преступление. При этом остальные меры уголовно-правового характера с уголовной ответственностью абсолютно не соотносятся. Поскольку уголовная ответственность - явление правовое (не материальное) и к тому же длящееся, то меры уголовно-правового характера, основанием применения которых является преступление, следует рассматривать как завершающее материальное проявление уголовной ответственности.

Государственное воздействие на лиц, совершивших общественно опасные деяния, предусмотренные Особенной частью УК РФ нельзя рассматривать как нечто монолитное, как единый институт общей части уголовного права и уголовного закона. Напротив, эти меры затрагивают различные аспекты воздействия на правонарушителя, характеризующиеся как процедурным, так и содержательным разнообразием. Выходя порой за рамки чисто уголовно-правового регулирования, они так или иначе призваны решать задачи, стоящие перед уголовным законодательством Российской Федерации. Отсюда вытекает необходимость выявления и описания не только системо образующих признаков иных мер уголовно-правового характера, но и внутрисистемной структурированности данного явления, и уже это заставляет усомниться в правильности законодательного подхода как к определению круга иных мер уголовно-правового характера, так и к отсутствию в нормах УК РФ теоретического определения их сущности.

Исходя из социальной сущности категории иные меры уголовно-правового характера, из ее общей цели - обеспечение социальной справедливости, а также из существа правовой природы самих мер уголовно-правового характера, не являющихся наказаниями, предлагается выделить *семнадцать видов таких мер*. В их числе: условное осуждение, условно-досрочное освобождение от отбывания наказания; замена не отбытой части наказания более мягким видом наказания; освобождение от наказания в связи с изменение обстановки; освобождение от наказания в связи с болезнью; освобождение от наказания в связи с истечение срока давности обвинительного приговора суда; отсрочка отбывания наказания беременным

женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей; принудительные меры воспитательного воздействия (предупреждение; передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа; возложение обязанности загладить причиненный вред; ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего); принудительные меры медицинского характера (амбулаторное принудительное наблюдение и лечение у психиатра; принудительное лечение в психиатрическом стационаре общего типа; принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа; принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа с интенсивным наблюдением); конфискация имущества и конфискация денежной суммы взамен имущества.

Биджиев А.С.
аспирант
(ФГУП «НИИ труда и социального страхования»
Минздравсоцразвития России, г.Москва)

ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ОРГАНИЗАЦИЙ РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

В настоящее время предприятия столкнулись с закономерными последствиями того, что многие годы проблемам занятости не уделялось должного внимания. За время преобразований значительно сократилось число работающих, в сфере занятости возникли новые явления: занятость стала более гибкой, изменилась ее отраслевая структура. Сегодня многие предприятия испытывают дефицит рабочей силы, который формируется на фоне чрезмерно высоких показателей ее движения. Коэффициент суммарного оборота работников в экономике составил в последние годы около 35 процентов. Все эти факторы оказывают непосредственное влияние на формирования трудового потенциала, в увеличении которого Россия нуждается для обеспечения необходимых темпов экономического роста.

Наиболее остро ощущается потребность в высококвалифицированных рабочих и инженерно-технических работниках, хотя обеспеченность предприятий именно этими специалистами является существенным условием, обеспечивающим конкурентоспособность любой организации.

Опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что средством способным поддержать конкурентоспособность предприятия в условиях изменчивой рыночной конъюнктуры, является формирование кадрового потенциала организаций. В многочисленных публикациях кадровый потенциал отождествляется с трудовым потенциалом, хотя, эти понятия отличаются друг от друга, но рассматривать их в отрыве одно от другого недопустимо. Кадровый потенциал - это возможности определенной категории рабочих, специалистов, других групп работников, которые могут быть приведены в действие в процессе трудовой деятельности в соответствии с должностными обязанностями и поставленными перед обществом, регионом, коллективом целями на определенном этапе развития[1]. Такой подход к определению кадрового потенциала дает возможность всестороннего анализа

[1] Шамарова Г.М. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления. М.: Вивидарт, 2009. С. 59 .

любой категории кадров на основе объективных экономических законов в соответствии с выбранным объектом, предметом исследования, а также его целями и задачами.

Соответственно, кадровый потенциал предприятия - это знания, умения, способности, реализуемые в процессе трудовой деятельности, работниками, формирующими кадровый состав предприятия, а так же те, которыми работники объективно обладают как носители рабочей силы, но пока еще не востребованные процессом производства либо профессионального обучения.

Реформирование экономики России оказало противоречивое влияние на занятость.

Увеличился спрос на рабочие места, замещаемые на основе вторичной занятости. В 1995 году около 1,3 млн. человек в России имели второе место оплачиваемой работы. В 1998 году работали более чем в одной организации либо искали второе место работы около 3,5 млн. человек, в 2007 году таких лиц было уже 10,5 млн. человек, т.е. более 15% всего занятого населения страны. Эти данные свидетельствуют о низкой эффективности использования трудового потенциала страны.

Численность занятых в экономике страны сократилась на 8,9 млн. человек. В последние годы она составляет около 66 млн. человек. Сокращение численности занятых в стране шло параллельно с ликвидацией многоукладности российской экономики и сопровождалось перераспределением работников между ее отраслями. В настоящее время более половины всех занятых (34,4 млн. человек) работают в организациях частной формы собственности. За анализируемый период число работающих на частных предприятиях выросло более чем в 3,5 раза, а на государственных и муниципальных сократилось с 62,2 млн. человек до 23,6 млн. человек. В составе занятого населения с 21,6% до 25% выросла доля занятых в отраслях непроизводственной сферы при незначительном абсолютном увеличении (300 тыс. человек) работников соответствующих отраслей.

Сокращение числа занятых в экономике страны за анализируемый период сопоставимо с масштабами оттока работников из промышленности, где за это время число работающих уменьшилось на 8,5 млн. человек.

В соответствии с особенностями динамики численности работников в экономике страны можно выделить три группы отраслей.

Первая группа – это отрасли интенсивного оттока рабочей силы, в которых число работающих за последние 15 лет значительно сократилось. Это промышленность (сокращение на 38%), сельское хозяйство (сокращение на 2,8 млн. человек или на 29%), строительство (сокращение на 3,8 млн. человек или на 43%), наука и научное обслуживание (сокращение на 1,6 млн. человек или на 58 процентов).

Вторую группу составляют отрасли, сохранявшие преимущественно стабильную либо незначительно (в пределах 10%) изменившуюся численность занятых. Это - транспорт (сокращение на 400 тыс. человек или 8%), связь (численность неизменна), жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание (численность неизменна), образование (сокращение на 100 тыс. человек или на 2%), культура и искусство (увеличение на 100 тыс. человек или на 8%).

Третью группу формируют отрасли, имеющие наиболее существенный прирост численности занятых. В эту группу вошли: торговля (прирост 5,5 млн. человек, или 93%), здравоохранение, физкультура и соцобеспечение (прирост

0,5 млн. человек, или 12%), финансы, кредит, страхование (прирост 0,5 млн. человек, или 125%), управление (прирост 0,9 млн. человек, или 56%).

Движение рабочей силы привело к изменению отраслевой структуры занятости населения, сложившейся к началу экономических преобразований. Сократилась доля занятых в промышленности, сельском хозяйстве, в строительстве, науке. Значительно выросла доля работающих в торговле, управлении, здравоохранении, физической культуре и социальном обеспечении, в финансовой сфере, жилищно-коммунальном хозяйстве и бытовом обслуживании.

Несмотря на относительно незначительные масштабы, численная гибкость занятости в последние годы вносит свой негативный вклад в формирование кадрового потенциала организаций. Согласно Трудовому кодексу преимущественное право оставления на работе при сокращении штата имеют работники более высокой квалификации. Молодые работники по этому критерию, как правило, уступают более зрелым и в соответствии с законодательством являются первоочередными кандидатами на высвобождение. В результате предприятия лишаются смены, необходимой для формирования кадрового потенциала в перспективе.

Еще более негативное влияние на формирование кадрового потенциала организаций оказывают чрезвычайно высокие объемы движения рабочей силы. С 2000 – 2007 гг. ежегодно по всем основаниям с предприятий увольнялось в среднем около 12 млн. человек. Из них по собственному желанию около 9 млн.

В среднем число увольняющихся по собственному желанию в последние годы более чем в 15 раз выше объемов сокращения кадров. Около 11 млн. человек ежегодно трудоустраивались на новое место работы. Коэффициент суммарного оборота рабочей силы в экономике страны превышал 35 процентов. С некоторой долей условности, можно считать, что при таком значении коэффициента состав организаций ежегодно меняется примерно на треть. Данный факт не благоприятствует формированию кадрового потенциала в организациях России.

Потребность работников в дополнительной занятости.

Приведем ориентировочные расчеты резервов труда, которые могут быть вовлечены в экономику страны за счет рационального решения вопроса вторичной занятости работников. Так, в ноябре 2007 года в России дополнительную занятость искали 7,9 млн. человек[1]. В среднем один работник, имевший второе рабочее место, был занят на нем 15,3 часа в неделю[2]. Полезный фонд рабочего времени за год принят 1840 часов. Таким образом, в пересчете на условного среднестатистического работника потери от неиспользования труда работников, претендующих на дополнительную занятость, составляют:

7,9 млн. чел. х 15,3 часа / 1840 часов = 65690 человек

Расчеты показывают, что количественно потери трудового потенциала сопоставимы с численностью занятых в республике Ингушетия (63,1 тыс. человек), в 3 раза больше из числа вакансий в торговле, в 5 раз - больше из числа вакансий в строительстве в России.

Проявление гибкости рабочего времени имеет не только позитивные, но и негативные формы. Аналогичные расчеты потерь трудового потенциала от его недоиспользования в связи с вынужденной неполной занятостью работников показывают, что в этом случае экономика, в пересчете на

[1] Обследование населения по проблемам занятости. М. 2008. Табл. 2.44. С.65
[2] Там же. С.98

«условного» среднестатистического работника, теряет ежегодно труд около 140 тыс. человек, что сопоставимо с числом занятого населения в Республике Адыгея (154,2 тыс. человек) либо Магаданской области (96,3 тыс. человек) и Чукотским Автономным округом (36,0 тыс. человек). Количественные потери от недоиспользования трудового потенциала в связи с вынужденной неполной занятостью примерно в два раза выше дополнительной потребности в работниках таких отраслей экономики России как машиностроение и торговля вместе взятых.

Необычна для России практика, существующая в ряде стран, заключающаяся в том, что для обхода действующего трудового законодательства и сокращения издержек на рабочую силу часть наемных работников переводится в категорию самозанятых. Таким образом, в настоящее время в сфере занятости работник одновременно может выполнять две экономические функции: наемного работника, продающего свою рабочую силу в обмен на определенную сумму жизненных средств, и самозанятого собственника осуществляющего какую-либо деятельность, приносящую доход.

Подводя итоги проведенного анализа, целесообразно выделить комплекс мер, направленных на создание благоприятных условий формирования кадрового потенциала.

1. Стабилизация производственных коллективов на основе: использования экономических мер воздействия органов власти на организации, в целях закрепления молодежи; разработки программ кадрового продвижения; повышения мотивации персонала к закреплению на предприятиях.

2. Выявление существующих резервов трудового потенциала, как основы формирования кадрового потенциала, и создание условий для использования этих резервов в экономике страны за счет:

- выявления и полного удовлетворения спроса работников на дополнительные рабочие места, замещаемые на основе вторичной занятости;
- повышения эффективности использования трудового потенциала на рабочих местах, замещаемых на основе вторичной занятости, путем более рационального их распределения по отраслям экономики;
- определения перечня рабочих мест, на которых возможно и целесообразно использование различных форм гибкости занятости в отраслях экономики;
- внедрения централизованного механизма аутсорсинга рабочей силы, временно не занятой на предприятиях.

3. Внесение в трудовое законодательство и законодательство о занятости населения позиций, направленных на стимулирование работников к закреплению на предприятиях за счет дифференциации предоставляемых гарантий в зависимости от стажа работы, уровня квалификации, степени дефицитности профессий на рынке труда и ряда других характеристик;

4. Разработка комплекса превентивных мер по защите занятости работников страны, сохранению и развитию трудового и кадрового потенциала в целях предотвращения возможных негативных последствий вступления России в ВТО.

Современное состояние занятости оказывает на формирование кадрового потенциала двойственное влияние. С одной стороны, нельзя признать благоприятной ситуацию, существующую в сфере занятости для формирования трудового потенциала организаций, как основы формирования кадрового потенциала. С другой, тенденции движения рабочей силы между отраслями приводят к тому, что ее структура приближается к структуре стран с развитой рыночной экономикой, для которой характерна более значительная

доля населения, занятого в отраслях непроизводственной сферы. Вместе с тем, занятость становится более гибкой. Растет спрос и работников и работодателей на рабочие места, замещаемые на основе вторичной занятости, с гибкими режимами труда. Таким образом, интенсивный оборот кадров в экономике препятствует стабилизации производственных коллективов и затрудняет формирование кадрового потенциала организаций.

Использованная литература

1. Шамарова Г.М. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления. М.: Вивидарт, 2009. 352 с.
2. Обследование населения по проблемам занятости. М. 2008.
3. Информационно-аналитический сборник «Мониторинг социально-трудовой сферы». Под ред. Зам. Министра здравоохранения и социального развития России, д.э.н. проф. А.Л. Сафонова.

Васильева О.Б.
соискатель
(РАГС при Президенте РФ)

САКРАЛЬНЫЕ ИСТОКИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ РОССИИ

В современной системе социально-политического знания традиционно принято считать, что проблема политической идентичности России актуализировалась, с одной стороны, в результате демонтажа советской политической системы на рубеже 80-90-х г.г. XX века, а с другой, в ходе активного развития процессов глобализации, ставших объективной реальностью действующего миропорядка. Однако подобную теоретико-методологическую позицию следует признать не совсем верной, поскольку на протяжении последних двадцати лет вопрос о месте России в мировом политическом пространстве стал не столько предметом пристального научного постижения, сколько приобрел политически ангажированный характер, превратившись в, своего рода, разменную монету в процессе противостояния разного рода элит и влиятельных кланов.

На деле актуальность указанной проблематики насчитывает тысячелетнюю историю, о чем свидетельствует богатейший массив источников, относящихся к различным этапам развития государства Российского. Начиная с древнейших былин и преданий и заканчивая новейшими научными трактатами, система отечественного миропонимания старалась дать ответ на один из самых животрепещущих вопросов: присуща ли российской цивилизации некая уникальность и «самость» или же ей следует стараться вписаться в какой-нибудь устоявшийся цивилизационный контекст (западный или восточный). Причем анализ динамики теоретических представлений о политической и социо-культурной идентичности России позволяет сделать вывод о том, что система воззрений на глубинную сущность российского социально-политического бытия поступательно мигрирует в сторону все большего сциентизма, рационализма и прагматизма.

В основе данной теоретико-методологической позиции лежит ставшее весьма популярным утверждение о том, что сложившемуся к началу XXI века миропорядку свойственно наличие целого ряда внецивилизационных универсалий, основу которых составляет система апробированных временем, институциализированных ценностей западной цивилизации. Устойчивость и

оправданность такого рода универсалий, по мнению многих западных и прозападных исследователей, обеспечивается их формализованностью и подкрепляется целым рядом исторически сложившихся государственно-правовых императивов. Фактически мировое научное сообщество вновь столкнулось с проблемой «метанарративов», о бесперспективности которых говорили в свое время классики постмодернизма.[1] Согласно их воззрениям, утверждения об априорной позитивности идеи прогресса и эмансипации личности столь же сомнительны и фальсифицируемы, как и идеи целостности и глобальности мира. Отказ от признания плюралистичности миропорядка и его безусловной атомизированности, которые базируются, в свою очередь, на социо-культурной и политической идентичности государств-наций, - это прямой путь к торжеству умозрительных, политически ангажированных, а следовательно, недопустимых «метарассказов» и «метаповествований».

Постмодернистская критика вульгарного детерминизма и гегелевской диалектики духа примечательна еще и тем, что ее истоки коренятся не в области практического знания, а в культуре и искусстве, то есть в сферах, далеких от рациональности и сциентизма. «Именно в духовной культуре - утверждают российские ученые Л. Зыбайлов и В. Шапинский, - начинает складываться модели постмодернистской ментальности, которые наиболее рельефно показали себя в искусстве, где расшатывались модернистские догмы и выворачивались наизнанку стереотипы модернистско-авангардистской логики».[2] Подобная деконструкция представляет особый интерес для исследования российской политической идентичности, поскольку ее основы, на наш взгляд, находятся не столько в сфере рационально-логического, сколько в области коллективного бессознательного, иррационального и даже сакрального.

Специфика российской ментальности заключается в том, что многие образы и символы, закрепленные в ней, приобретают характер своеобразной «живой реальности». Данная реальность не опосредуется ни гносеологическими изысканиями ученых, ни умозаключениями действующих политиков, ни существующими социально-политическими институтами, в силу чего она априори становится реальностью высшего порядка. Данная реальность воспринимается на веру, что придает ей дополнительную силу и значимость, и позволяет детерминировать последующее развитие общественного бытия и общественного сознания, так или иначе моделировать их и закладывать достаточно устойчивые тренды. Фактически сакрализованная российская ментальность, заложенная в основу социально-политической идентичности, играет роль «самореализующегося пророчества», определяющего весь дальнейший ход истории.[3]

Система символов, образных представлений о добре и зле, заключенная в коллективном бессознательном и передаваемая из поколения в поколение, традиционно в сознании российского человека противопоставлялась законам формальной логики. Поэтому невозможно постичь процессы социально-политической идентификации российского социума без учета того «сакрального

[1] Лиотар Ж-Ф. Состояние постмодерна. М., 1988
[2] Зыбайлов Л.К., Шапинский В.А. Постмодернизм. М., 1993. С. 4
[3] См. Merton R. The normative structure of science // Merton R. Sociology of Science. Philadelphia, 1985; Rosental R., Jacobson L. Pygmalion in the classroom: teacher expectation and pupil's intellectual development. New York, 1968; Cooper H., Good T. Pygmalion grows up: Studies in the expectation communication process. New York, London: Longman, 1983

базиса», который в значительной степени обусловил развитие отечественной политической культуры.[1]

При этом феномен сакральности как основы политической идентичности российской цивилизации не следует отождествлять с феноменом религиозности. Здесь, скорее речь идет о некой святости базовых ценностей, детерминирующих особенности как отечественной ментальности, так и ее исторического настоящего и будущего. Данная «святость» имеет дохристианское происхождение и уходит корнями в языческие верования, базирующиеся на априорном признании жизненной важности различного рода объектов и явлений. Так в народных приданиях появляются освященные символы земли и неба, огня и воды, пчелы и колоса и т.д. Исследуя истоки российской социально-политической идентичности, мы невольно сталкиваемся с феноменами «пансакрализации», «гиперсакральности»[2], предъявляющими особые, чрезвычайно высокие требования к самому человеку: требования следовать идеалам святости, стремиться к постижению священной истины, содействовать силам добра и противостоять мировому злу. Русская традиция в этом плане выступает в качестве необычайно жесткого императива, не допускающего ни малейшего компромисса: поскольку состояние «тотальной святости» возможно и достижимо во времени, постольку святость каждого отдельного члена общества не может быть условной, она всегда абсолютна. В противном случае человек неизбежно теряет свою исконную сущность и приобретает звериный облик. Из этой духовно-ментальной прямолинейности и однозначности, в конечном счете, родился тот дуализм российского жизненного уклада, о котором писал Н. Бердяев: «Святая Русь имела всегда обратной своей стороной Русь звериную. Русский человек упоен святостью и он же упоен грехом, низостью».[3]

Рассматривая историческое прошлое западной цивилизации, с которой мы порой пытаемся себя идентифицировать, нельзя не обратить внимания на наличие достаточно устойчивых традиций конструктивного диалога между обществом и властью, имеющего более чем тысячелетнюю историю. Несмотря на безусловную силу королевской власти в государствах Запада, правители практически всегда оказывались в состоянии поиска политического компромисса с теми силами, от которых так или иначе находились в зависимости. Стоит вспомнить «бешеный парламент» в Англии или Великий мартовский ордонанс во Франции, чтобы понять: положение монархов в этих государствах никогда не было абсолютно неуязвимым; разумный и прагматичный сюзерен всегда «сядет за стол переговоров» со своими вассалами, исходя хотя бы из инстинкта самосохранения. Именно в этом коренятся основы того общественного договора, по которому живет «естественный мир» на Западе. В основе этого мира лежит контракт и взаимная учтивость, правовые нормы и закрепленные в них государственные институты.

Идея природной греховности человека никогда не отрицалась католическим христианством (особенно его иезуитской ветвью), равно как и не осуждалась им. Более того, она поступательно проникала в сферу политических идеологий, ярким примером чего является консерватизм. Греховная сущность человека позволяла идеологам католицизма формулировать и воплощать в жизнь идею сильной государственности, основанной на общественном договоре и призванной защитить грешников от

[1] См. Тернер В. Символ и ритуал. М., 1983
[2] Топоров В.Н. Святость и святые в русской духовной культуре. М.: Гнозис, 1995
[3] Бердяев Н. Судьба России. М., 1918. С. 26-27

взаимного произвола. Как отмечал С. Аверинцев, у народов с западным цивилизационным укладом сформировалась трехуровневая система духовности, где между добром и злом существует своеобразная «буферная зона» («естественный мир»), живущая по своим достаточно объективным законам.[1] В русской духовной традиции, по мнению С. Аверинцева, такой «амортизирующей прослойки» нет; «русская духовность делит мир не на три, а на два – удел света и удел мрака».[2] Поэтому неудивительно, что диалог общества с властью в России возникал не через институты парламентаризма, конституционализма или партийного строительства, как это было на Западе; сферой подобного диалога становилась культура, будь то эпоха «золотого века» в XIX столетии или «второго золотого расцвета» в условиях государственного социализма.

В силу такого рода специфики, неотъемлемой частью политической идентичности России стала своего рода абстракция, абсолютно ничего не говорящий западному человеку феномен национального духа, национальной души. «Живая душа русского народа, создавшего Россию не только как государство, но и как нацию и культуру, как цельный духовный организм, для нас есть непосредственно данный, опытно сопереживаемый факт», - утверждал выдающийся русский ученый и богослов XX века А. Карташев.[3]

Согласившись с предложенным тезисом, мы неизбежно приходим к пониманию того, что процессы, происходящие в социально-политической жизни России, носят не столько формально-внешний, сколько глубинно-внутренний характер. Проблема большинства реформ, с которыми сталкивалась российская государственность на протяжении веков, состояла и состоит, на наш взгляд, в том, что они априори были направлены на видоизменение действующих политических институтов, причем нередко делалось это по заимствованным извне шаблонам. Тем самым выхолащивалась исконная сущность российского социально-политического бытия, в основе которого лежит подлинная духовность и православная этика, базирующиеся на кафолическом общественном сознании, получившем в русской традиции наименование соборности.

Именно феномен соборности позволяет, на наш взгляд, провести демаркационную линию между Россией и другими цивилизациями, выявить характерные черты ее социо-культурной и политической идентичности, поскольку в противовес западному обществу потребления и обмена российский социум формировался вокруг этикоцентристской традиции. Здесь холодному протестантскому прагматизму изначально были противопоставлены православные принципы соучастия, сопереживания и стремления к высоким нравственным идеалам. «Нужно, чтобы все поняли, что не механические какие-то выборы и не какие-либо внешние формы власти выведут наш народ из величайшей бездны его падения, а лишь новый поворот общественного сознания», - писал П. Новгородцев.[4]

В сознании русского человека любое стремление к торжеству добра и справедливости, любая конструктивная политическая борьба – это, прежде всего, борьба за «великую идею», в противном случае субъектам политического действия будет категорически отказано в легитимности. Как утверждал С. Франк, размышляя об особенностях российского социального уклада, «уровень

---

[1] См. Аверинцев С.С. Византия и Русь: два типа духовности //Новый мир, 1988, №7-9

[2] Аверинцев С.С. Византия и Русь: два типа духовности. Статья вторая: Закон и милость // Новый мир, 1988, № 9. С. 234-235

[3] Карташев А.В. Судьбы «Святой Руси» // Церковь. История. Россия. М., 1996, С. 135

[4] Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М.: Пресса, 1991. С. 580

общественного порядка стоит в функциональной зависимости от нравственного уровня людей, его составляющих».[1]

Говоря о политической и социо-культурной идентичности России нельзя оставить без внимания тот факт, что в отличие от Запада, где благодаря распространению лютеранства и кальвинизма утвердилась сугубо патриархальная форма сакральности, в российской духовной традиции укоренился своего рода дуализм, выраженный в совмещении культа триединого Бога с культом Богородицы. Более того, именно Богоматерь, а не Христос с древнейших времен признана покровительницей земли русской, именно к ней обращаются за заступничеством православные христиане, именно она в сознании русского народа воспринимается как последняя надежда раскаявшихся грешников. Такое положение вещей позволило многим отечественным мыслителям сделать вывод о доминировании женского начала в российском православии, о женственной природе России в целом.[2] Исходя из этого, в российском социально-политическом сознании сложился весьма специфический культ героя-мужчины. В отличие от западного героя-воина, героя-завоевателя, героя-труженика, берущего свое начало в античной, достаточно агрессивной традиции, русский герой – это герой-странник.

Понятие «странствия» весьма популярно как в русском бытовом фольклоре, так и в политическом сознании российского народа. Странствие понимается здесь не буквально как «блуждание человека по миру»; речь, прежде всего, идет о «странствиях души» в поисках совершенства, в поисках высшего духовного идеала. Процесс самосовершенствования в русской духовной и мыслительной традиции традиционно воспринимается как процесс освобождения от влияния сил зла, процесс постижения истины и благодати; этот процесс – единственный путь к обретению подлинной свободы (свободы от зла). Ни один правитель, ни один политический деятель не воспринимается российской ментальностью как «заступник», как «отец», как «герой», если в его действиях не видится стремления к конструктивному поиску, к духовному, а как результат и функционально-инструментальному совершенствованию. Поэтому не удивительно, что российская традиция оценки деятельности политических лидеров исходит не столько из анализа ее практических результатов, сколько из наблюдения за процессом управления, процессом постижения политических истин. Известная формула Э. Бернштейна «конечная цель – ничто, движение – всё», на наш взгляд, могла бы стать весьма актуальной для современной России, поскольку она противопоставляет политическому фанатизму реформаторов идею перманентного совершенствования государственной политики, опираясь на ценности высокого духовного (именно духовного, а не социально-политического) идеала.

Российская государственность с древнейших времен исходит из приоритета человеческого духа, который, в конечном счете, и определяет степень совершенства или несовершенства государственного устройства. Западный неоинституционализм, апеллирующий к действенности формально-юридических политических институтов малоэффективен в России, поскольку здесь во главу угла традиционно ставится человек. Девальвация человеческого начала, рациональное и безликое нивелирование социальных субъектов, пренебрежение к нравственному воспитанию личности неизбежно ведут, как показывает практика, к деградации государственных институтов в России и ее политической системы в целом.

---

[1] Франк С. Духовные основы общества. М., 1992, С. 461

[2] См. Франк С. Русское мировоззрение // Духовные основы общества. М, 1992; Языкова И.К. Богословие иконы. М., 1994 и др.

Отечественную политическую культуру как на Западе, так порой и в России нередко представляют как архаичную, основанную на принципах сакральности и коллективизма. Однако здесь, на наш взгляд, происходит недопустимая подмена понятий: исконно русская политическая культура в настоящий момент исключительно актуальна и прогрессивна, поскольку основу ее составляет не «человек экономический, и даже не «человек политический», а «человек-странник», искатель высшей истины и высшей духовности. В условиях нравственной деградации западных и вестернизируемых обществ обращение к ценности человека-странника может сыграть спасительную роль, подтолкнув индивида и социум в целом к идее духовного самосовершенствования и отказа от тех пороков, которые неизбежно несет с собой вульгарная, «обездушенная» модернизация. Технологические гарантии надежности и устойчивости государственного развития, сформированные на Западе с опорой на протестантскую этику, в XXI веке всё более явно обнаруживают свою низкую эффективность, беспомощность, а порой и деструктивность. Сформированная на основе приоритета западных ценностей глобальная картина современного мира выглядит практически неодушевленной, если не сказать мертвой, поскольку на протяжении столетий в этой области происходил процесс элиминирования человека-странника.

В сложившейся ситуации политическая идентификация России должна продвигаться по пути утверждения в национальном сознании и самосознании антропоцентричного взгляда на мир, его одухотворения и одушевления, превращения мирового сообщества в своеобразный «священный союз». Поставив перед глобализирующимся миром вопрос о конструктивности соборности и кафолицизма, о первичной ценности человека-искателя в противовес человеку-созидателю, актуализировав проблему духовности и этикоцентричности, Россия, на наш взгляд, сможет внести достойный вклад в процесс противостояния человечества все нарастающим глобальным вызовам.

Веретенников Р.Е.
студент
научн. рук. Галактионов В.И.
канд. полит. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

РОССИЯ И НАТО

Отношения России и НАТО – это первостепенный вопрос военной безопасности Европы и России. В условиях, когда Организация Варшавского Договора распалась, сохранение НАТО в нынешнем его виде является опасным для России. Усиление боевого потенциала альянса и продолжающееся расширение на Восток, ущемляет военно-политические и экономические интересы нашего государства. Россия не может с этим согласиться. Однако у нет возможности ответить на растущие амбиции НАТО, в

виду экономических и военно-технических проблем. Североатлантический альянс имеет 4-5-ти кратное превосходство перед Россией в обычных наступательных вооружениях и 2-3 кратное в стратегических.

В таких условия политика России должна быть, прежде всего направлена на получение возможности влиять на механизмы принятия решений НАТО, путем усиления продвижения интересов России нашими представителями в альянсе. Добиться статуса, что бы влиять на НАТО нашей стране с ее внешними и внутренними проблемами будет не легко. Задачу такого масштаба можно было решить на рубеже 80-х – 90-х гг., когда рассматривались вопросы об уходе России из Восточной Европы и роспуске Варшавского Договора. Тогда Запад мог пойти на большие уступки, связанные с включением России на все уровни принятия решений, но по легкомыслию нашей политической элиты считавшей что «холодная война» ушла в прошлое, этого не произошло.

В условиях складывающейся экономической интеграции Европы и вмешательства НАТО во внутренние дела ряда государств Восточной Европы и Средней Азии, добиваться ситуации, когда альянс будет считаться с интересами России, становится все сложнее.

Особенно остро стоит проблема расширения НАТО на Восток. За последние пятнадцать лет альянс поглотил большинство граничащих с нами европейских государств. Это продвижение не может не настораживать Россию, так как напрямую угрожает ее национальной безопасности. К примеру, после вступления стран Балтии в альянс руководство Североатлантического союза задействовало их военную инфраструктуру для проведения оперативной и боевой подготовки войск. Важнейшими аэродромами являются Лиелварде и Тукумс (Латвия), Зокняй, Кармелава и Паневежис (Литва), Эмари (Эстония). Из объектов военно-морской инфраструктуры наибольший интерес представляют порты Мууга (Эстония), Клайпеда (Литва), где создаются условия для временного базирования кораблей ВМС НАТО, а также военно-морская база Лиепая (Латвия). Система контроля воздушного пространства и управления воздушным движением (КВП и УВД) будет интегрирована в единую общеевропейскую систему, а в перспективе подключена к объединенной системе ПВО НАТО в Европе. Развернуты и введены в действие региональный и национальные центры системы КВП и УВД (Эмари, Рига). В районе населенных пунктов Юдкранте (Литва) и Раквере (Эстония) функционируют радиолокационные посты ПВО, которые позволяют альянсу осуществлять контроль за воздушной обстановкой над акваторией Финского залива, западными районами РФ на глубину до 330 км и почти над всей территорией Белоруссии. Всего на территории прибалтийских государств намечается развернуть до десяти радиолокационных постов ПВО (четыре - в Латвии, по три - в Литве и Эстонии).

Опираясь на военную инфраструктуру восточных союзников по НАТО, американцы вынашивают планы стратегического перемещения в две "базовые" страны (Польшу и Румынию) ближе к границам России почти половины из 76-тысячной группировки ВС США, дислоцированной в Германии. К числу военных выгод от такого шага относится создание в Румынии и Болгарии плацдарма для продвижения интересов США и союзников по НАТО на Кавказ и Среднюю Азию. Очевидна нацеленность этой стратегии на страны Каспийского региона, где сосредоточены крупнейшие разведанные мировые энергетические ресурсы (около 80 млрд. тонн нефти и 160 трлн. кубометров газа, к 2015 году эти страны будут добывать более 700 млн. тонн нефти в год).

Россия с большим вниманием следит за непрекращающимися переговорами по вступлению в Североатлантический альянс Украины и Грузии.

На фоне последних событий в Южной Осетии стало понятно, что теоретики НАТО выступают на стороне агрессивно настроенной Грузии и всячески поощряют попытки давления на Россию в этом вопросе. После этого в Грузии государственный секретарь США Хиллари Клинтон заявила о политической поддержке этой страны и тем самым подтвердила намерения США и НАТО контролировать приграничные с Россией страны для создания зоны нестабильности в близи российских границ. В связи с этим, Грузия рассматривается как ключевое государство, через которое НАТО может оказывать влияние на Россию. Если темпы и уровни развития сотрудничества между Тбилиси и альянсом будут сохранены, то от разговоров это может перейти к скорейшему приему Грузии в качестве нового члена НАТО, которое вплотную приблизится к российским границам.

Отношения с Украиной в последнее время резко обострились по поводу нахождения на ее территории Черноморского флота России. Еще не являясь членом альянса, Украина неоднократно проводит с НАТО учения у границ России. Стремление альянса в вопросе скорейшего принятия свои ряды Украины, можно рассмотреть с двух позиций: первая связанна с нейтрализацией Российского Черноморского флота как нежелательного конкурента в Черноморском бассейне и ослаблении военного присутствия России в данном регионе, вторая связана с размещением элементов противоракетной обороны на Черном море, которые будут угрожать ядерному паритету России. Интеграция в НАТО Украины, становится большим камнем преткновения в отношениях с Россией. Если она вступит в альянс, то судьба нашего флота будет предрешена, а с ним и военно-политическое влияние в Черноморском бассейне.

Нельзя так же забывать, что нестабильная обстановка в Афганистане после ввода войск альянса, является серьёзной геополитической угрозой и для России. Становится очевидным, что сегодня НАТО не в состоянии сдержать наступление талибов и остановить рост наркобизнеса, на долю которого приходится более трети ВВП этой страны (90% мирового производства героина). Альянс контролирует 2-3% всей территории и практически все больше и больше теряет контроль над ситуацией. Эти обстоятельства усиливают угрозу нестабильности среднеазиатским республикам и южным рубежам России, включая угрозы безопасности трубопроводным и энергетическим системам. Вытекающая отсюда необходимость совместно противодействовать растущему спектру угроз, служит доводом в пользу усиления практической составляющей отношений России и НАТО.

Надо сказать, что по мере продвижения НАТО к границам Российской Федерации, заявления наших властей по этому поводу принимают все более жесткий характер.

Российская сторона не может согласиться с тенденцией расширения альянса по не скольким причинам.

Во-первых, в России не верят, что НАТО изменило свою природу глобальной военной структуры и что оно по-прежнему готово решить многие спорные вопросы мировой политики военными средствами, в том числе, в обход ООН и совета безопасности. Все последние широкомасштабные операции проходили непосредственно при активном участи стран-членов НАТО, хотя и не все члены этой организации были в них полномасштабно вовлечены. Речь идет о бомбардировках Югославии, вторжении в Ирак, военных операциях в Афганистане, и о возможном нанесении ударов по Ирану, Сирии и ряду других государств.

Во-вторых, расширение альянса на Восток резко нарушает стратегический баланс в Европе в пользу Запада, так как увеличивает совокупную мощь и ресурсы НАТО по отношению к России и даже ОДКБ. Это позволяет США, которые рассматривают НАТО как свой военный инструмент для реализации своих геополитических, экономических и военных целей, всецело использовать территории и инфраструктуру тех или иных членов НАТО по своему усмотрению в зависимости от решаемой задачи. Усиление потенциала НАТО в результате его расширения и выход ее непосредственно к нашим границам, что требует от России серьезных контрмер с использованием огромных материальных ресурсов, чтобы компенсировать уязвимость обороноспособности России вследствие изменения стратегического баланса. Лидеры альянса, и многие руководители ведущих западных стран, говорят о том, что НАТО не собирается (нападать) на Россию, но для специалистов, очевидно, что обороноспособность страны строится не на основе того, что говорят соседи и конкуренты или потенциальные противники, а на основе того каким потенциалом они обладают и какой урон они могут нанести своим потенциальным противникам.

В-третьих, нынешние руководители Украины и Грузии пытаются переложить свои проблемы по вступлению в альянс на плечи Вашингтона и Брюсселя и, тем самым создать дополнительное напряжение в отношениях между Москвой и Вашингтоном, Москвой и Брюсселем.

В-четвертых, не получили поддержки со стороны НАТО предложения России о создании совместной системы Европейской противоракетной обороны. Одновременно НАТО принимает документ о развертывании у границ России элементов совместной американо-европейской ПРО. Это не может быть расценено иначе, как недружественный шаг по отношению к России. Возможная зона перехвата баллистических ракет из этого района будет охватывать значительную часть европейской территории России, а интегрирование позиционного района с информационными средствами США еще больше усилит антироссийский потенциал этого объекта. Ясно, что в перспективе вопрос о позиционных районах ПРО в Европе будет постоянно действующим раздражителем в отношениях между Россией и США, Россией и странами НАТО, Россией и Польшей, Чехией или другим государством, которое последует их примеру. Вряд ли все ограничится только объектом ПРО в Польше или Чехии. Очевидно, процесс "расползания" американских компонентов ПРО по Европе может быть продолжен. Не исключено, что полученные наработки будут "экспортированы" в другие регионы, например, в Азиатско-Тихоокеанский регион, где сегодня наблюдается повышенная противоракетная активность.

В-пятых, в Москве очень внимательно следят за развитием политической полемики и действиями Запада по отношению к России и не могут не заметить, что все больше и больше в СМИ и политических кругах Запада раздаются критические замечания в адрес нашей страны и руководства, которых обвиняют в усилении авторитарных тенденций во внутренней политике и в росте якобы имперских настроений во внешней политике. Не случайно, поэтому в последнее время мы все чаще слышим на разных западных форумах призывы сдерживать Россию. Учитывая все это, Россия рассматривает расширение НАТО как реальную угрозу ее безопасности, как мощный инструмент, позволяющий Западу сдерживать наращивание военно-политической и экономической мощи России.

Однако это не означает, что Россия должна сворачивать наработанные с НАТО проекты и отказаться от сотрудничества с Североатлантическим

альянсом. Для России взаимодействие с НАТО одно из приоритетных направлений внешней политики. Североатлантический альянс на сегодняшний день является одной из немногих международных организаций, которому удаётся совмещать разнообразный спектр задач и миссий в условиях глобализации мира. Объективно альянс является одним из ключевых на мировой арене и в Евроатлантическом пространстве.

Исходя из этого, в отношениях России и НАТО наметились точки понимания и соприкосновения. НАТО и Россия объективно заинтересованы в европейской безопасности. Поэтому, решительно осуждая опасную политику альянса, Россия в большей степени выступает за сотрудничество с ним. Данное сотрудничество наряду с деятельностью в других международных организациях позволит России принимать активное участие в вопросе строительства новой системы коллективной европейской безопасности, поднять свой международный авторитет и определенным образом влиять на деятельность НАТО в желаемом для России направлении.

Серьезный потенциал сотрудничества заложен в ряде соглашений между Россией и НАТО и, прежде всего в основополагающем акте о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между НАТО и Россией. В этом документе содержится ряд важных военно-политических обязательств сторон, способных значительно укрепить безопасность в Европе (стороны не рассматривают друг друга в роли противников, односторонние обязательства НАТО пересмотреть свою стратегическую доктрину, провести трансформаций организации, отказ от размещения ядерного оружия на территории новых членов и др.). Создана и действует система органов практического сотрудничества: Совет НАТО-Россия, комитеты и рабочие группы. Учреждено постоянное представительство России в НАТО и др. Развивается практическое сотрудничество с НАТО в рамках программы "Партнерство ради мира", в области миротворческих операций. Здесь также открываются возможности позитивного влияния на политику НАТО. Приобретен полезный опыт военного сотрудничества при проведении миротворческих операций в Югославии. Однако крайне ограниченное финансирование не позволяет в полном объеме использовать эти программы для названных целей.

Сегодня наряду с сотрудничеством по военным направлениям, перспективным может быть расширение российского участия в работе различных институтов НАТО, в том числе и невоенных (например, под эгидой ООН выработка предложений по правовым вопросам использования силы в военных конфликтах, изучение культурологических аспектов миротворческих операций, профилактика и предупреждение роста экстремизма и ксенофобии, гражданское чрезвычайное планирование). Это будет способствовать сближению позиций по многим вопросам международной безопасности, росту взаимного доверия. В качестве частного вывода следует необходимость глубокого изучения НАТО, целенаправленной подготовки квалифицированных специалистов, способных в условиях этой своеобразной международной организации решать вопросы сотрудничества с учетом интересов России.

Требуются настойчивые и постоянные усилия России по превращению НАТО из организации угрожающей безопасности России, в организацию укрепляющую безопасность Европы

История взаимодействия в рамках Россия-НАТО насчитывает чуть более 15 лет. За это время, с учетом 45-летнего между ними противостояния, трудно достигнуть многого. Результаты скромны, но развитие всесторонних связей с Североатлантическим альянсом как с партнером не означает, что отношения России с Западом будут бесконфликтными. Столкновения интересов

неизбежны. Но они должны рассматриваться не как часть непримиримого противоборства, а как средство достижения Россией достойного ее места в системе европейских государств. Именно таким способом, а не путем конфронтации и наращивания военной силы наша страна может обрести великое будущее.

Использованная литература

1. Крюков С. Взаимоотношения НАТО и России // Независимая газета, 2009 - №23 – С. 8-9.
2. Семенов К. Военный паритет // Независимое военное обозрение, 2010 - №4 – С. 3-4.
3. Галкин П. Противоречия с НАТО // Коммерсант, 2008 - №28 – С. 7.
4. Воскресенский Р. Судьба НАТО // Власть, 2005 - № - 6 – С. 24

Вильчинская О.В.
канд. экон. наук, доц., зав.каф. ГиМУ
(НПИ (филиал) КубГТУ, г. Новороссийск)

УСТОЙЧИВОЕ И КОМПЛЕКСНОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ: ГОСУДАРСТВО, РЕГИОН, МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В последние десятилетия теория устойчивого развития стала одним из самых приоритетных, быстроразвивающихся и популярных направлений науки, получившим поддержку на международном, государственном и муниципальном уровнях.

Понятие «устойчивое развитие» вошло в лексикон мирового сообщества в 1987г. после публикации доклада Международной комиссии по окружающей среде и развитию (Брундланд) «Наше будущее», в котором дано следующее определение: «устойчивое развитие - удовлетворение потребности сегодняшнего поколения, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять их собственные потребности»[1]. Сформулированная в докладе концепция устойчивого развития представлена как модель социально-экономического развития, которая «позволит странам отойти от нынешних, зачастую разрушительных процессов роста и развития, и двинуться в направлении устойчивого развития», главными условиями которого являются: приоритетность качественных показателей (качества жизни) перед количественным (численностью, потреблением); сохранение биологического и культурного разнообразия; согласование природопользования с эволюционной периодичностью природных процессов.

В отечественной практике определение «устойчивого развития» отраженно в «Концепции перехода РФ к устойчивому развитию» (Указ Президента Российской Федерации № 440 от 01.04.1996 г.). В соответствии с ней: «Устойчивое развитие – это стабильное социально-экономическое развитие, не нарушающее своей природной основы»[2]. В основу концепции устойчивого развития положено триединство экономических, социальных и экологических целей. Также в Концепции[1] отмечается: «Переход к устойчивому развитию Российской федерации в целом возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех ее регионов».

[1] Коптюг В.А. Конференция ООН по окружающей среде и развитию. –Новосибирск, 1992.
[2] Концепция перехода РФ к устойчивому развитию//Российская газета, 9 апр.,1996.

21 июля 2006г. принята «Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ». Цель разработки Концепции – определение путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния российских граждан, укрепления национальной безопасности и динамичного развития экономики в долгосрочной перспективе (2008-2020г.г.), укрепления позиций России в мировом сообществе. Устойчивое развитие в Концепции рассматривается как возможность реализации стратегии выживания и непрекращающегося развития страны и цивилизации в целом в условиях сохранения окружающей природной среды.

Отметим, что стратегия устойчивого социально-экономического развития государства должна быть основана на взаимосвязи и взаимообусловленности развития страны в целом, отельных регионов и муниципальных образований. Особенно важна взаимосвязь задач регионального и муниципального развития. Это связано, прежде всего, с тем, что все объекты социально-экономической деятельности региона расположены на территории конкретных муниципальных образований. Именно здесь протекают основные процессы социально-экономического развития. Происходящие в Российской Федерации изменения в общественно-политической и социально-экономической сферах тесным образом связаны со становлением и развитием муниципальных образований[1]. Экономические преобразования, осуществляемые в России, объективно требуют внесения изменений в методологию и практику муниципального управления, поиск новых инструментов и методов управления в целях реализации устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

На заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ (весна 2009г.) выделены наиболее проблемные вопросы перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития:

- неопределенность государственной региональной политики;
- неопределенность содержания ряда понятий (в том числе понятий: «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», «устойчивое развитие муниципальных образований», «план (программа) комплексного социально-экономического развития муниципального образования»);
- недостаточный объем компетенции органов МСУ для обеспечения перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития;
- неотработанность правовой процедуры разработки и принятия программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (в том числе, имеющие место противоречия в законодательстве);
- вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с населением и его общественными объединениями в процессе разработки и реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований**;**
- вопросы контроля со стороны населения за реализацией принятых планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;
- организационное и правовое обеспечение взаимодействия органов МСУ с субъектами экономической деятельности, заинтересованными в социально-экономическом развитии муниципальных образований;

[1] Вильчинская О.В. Роль муниципальных образований в социально-экономическом развитии государства и регионов // Муниципальная власть..№ 2, 2006.

- развитие экономической основы устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

- механизмы финансирования работ по разработке планов и программ устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

- механизмы стимулирования органов МСУ на разворачивание деятельности по переходу муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития;

- организация управления устойчивым и комплексным социально-экономическим развитием муниципальных образований (в том числе, информационное и методическое обеспечение, оптимизация системы и структуры органов МСУ, организация межмуниципального сотрудничества);

- правовая неопределенность порядка взаимодействия органов МСУ и органов государственной власти по переходу муниципальных образований и регионов на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития.

- анализ возможных направлений кризисного развития муниципальных образований и выработка рекомендаций по принятию антикризисных мер.

Предполагается, что приведенный перечень вопросов послужит базой для формирования государственной политики перехода муниципальных образований России на режим устойчивого развития.

Обозначим основные научные категории. В последнее время в научных кругах под термином «устойчивое развитие» стали понимать экономически поступательное развитие или устойчивость темпов экономического роста (по некоторым оценкам не более 2-3% в год), при котором уровень давления на окружающую среду компенсировался бы темпами самовосстановления ее качества[1].

В своей современной трактовке категория «развитие» предстает в форме взаимосвязанного единства как минимум трех характеристик: изменений, роста и улучшения.

Любое развитие закономерно влечет за собой разноплановые структурные изменения внутри системы. Если эти изменения ведут к техническому прогрессу, повышению качества продукции и т.д., то они становятся источником определенного роста. В то же время рост сам по себе, понимаемый, прежде всего, как увеличение объемов производства, еще не является подлинным развитием. Если в муниципальном хозяйстве вместо крупной «грязной» отрасли промышленности появится мелкая, но более «чистая» отрасль, то именно последняя становится источником развития территории, хотя количественные показатели, например общая занятость, в этом случае уменьшаются. То есть, в данном случае, развитием может стать не всякий рост, а только тот, который имеет наиболее высокий социальный результат, т.е. приводит к улучшению качества жизни населения. Таким образом, под развитием понимается комплекс или частичное изменение среды, сопровождающееся определенным ростом и улучшением социально-экономических показателей системы[2].

Содержание самого понятия «рост» в настоящее время расширилось, наметились признаки двойственного его толкования: с одной стороны, рост в узком понимании термина, то есть сугубо количественное приращение национального продукта за счет действия разнообразных экономических

[1] Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. (Изд. 2-е, доп. и перераб.). –Ростов н/Д, 2003.

[2] Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Основы развития местного хозяйства. –М.:2000.

факторов, а с другой – широкое понимание процессов изменений, обусловленных и экономическими, и внеэкономическими факторами[1].

В отношении категории «экономические основы местного самоуправления» термин «устойчивое развитие» имеет смысл понимать более широко - не просто как достижение гармонии местных сообществ с окружающей средой при осуществлении воспроизводственного процесса, а как формирование прочной финансово-экономической базы местного самоуправления с учетом интересов и потребностей будущих поколений. При этом устойчивость следует трактовать как сопротивляемость конкретного направления экономической деятельности муниципалитета внешним и внутренним негативным политическим и экономическим факторам[2]. Управление устойчивым развитием муниципального образования – это согласованное воздействие различных субъектов на процессы, протекающие в муниципальном образовании для достижения экономических, социальных и экологических целей. В современных условиях устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие города является важной стратегической составляющей муниципального управления[3].

Содержание понятия «комплексное социально-экономическое развитие территории» в своей основе представляет собой совокупность процессов взаимодействия человека, социальных систем и среды обитания. Таким образом, понятие «комплексное социально-экономическое развитие» и «устойчивое развитие» имеют общую первопричину своего появления – необходимость описания процессов взаимодействия человека и его среды обитания. Однако история происхождения этих понятий различна. Различаются и задачи, для решения которых они были введены в оборот[4].

Система централизованного планирования экономики, существовавшая в России несколько десятилетий, была разрушена. Прекратилось директивное планирование показателей социально-экономического развития городов. В изменившихся социально-экономических условиях, местные сообщества, органы местного самоуправления (МСУ) фактически столкнулись с отсутствием нормативно-правовой базы и научно проработанных концепций развития.

Такое положение существовало до появления в середине 90-х годов базовых законодательных актов, в первую очередь Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым функция разработки и реализации программ комплексного социально-экономического развития, стала одной из основных функций органов МСУ. Однако в законе не содержится трактовки понятия «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований». В этой связи необходимо формирование понятийного аппарата.

Остановимся на трактовке аспекта комплексности в понятии «комплексное развитие». Отправным пунктом в этом может служить оценка степени гармонизации уровней показателей, характеризующих отдельные компоненты социально-экономического развития муниципальных образований, исходя из

---

[1] Тихомирова И.Е. Комплексный подход к оценке устойчивости экономического роста и конкурентоспособности регионов Российской Федерации.//Вопросы статистики, №2, 2006.

[2] Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. –М., 1998.

[3] Рохчин В.Е., Жилкин С.Ф. Стратегический выбор города: научный подход. СПб: ИСЭП РАН, 1998. –112с.

[4] Лапин В.А. Актуальные вопросы устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований // Российский журнал местного самоуправления «Муниципальная власть» №1, 2009.с.23-24

концепции потребностей. Последние многочисленны и многообразны. Было бы неверным считать, что достижимо их полное удовлетворение. Препятствием этому является ограниченность экономических, ресурсных, экологических и других предпосылок. Тем не менее, в муниципальных образованиях может быть достигнуто состояние соразмеренного уровня отдельных показателей, характеризующих социально-экономическое развитие, которое позволяет считать его достаточно гармонизированным. Проявляется это в активном функционировании экономики и социальной сферы, отсутствии агонизирующих отраслей муниципального хозяйства и т.д.

Таким образом, понятие «комплексность» в отношении социально-экономического развития следует понимать как состояние социально-экономического развития муниципальных образований, характеризующееся соразмеренным и пропорциональным уровнем отдельных компонентов развития, и одновременно положительными тенденциями их изменения. Содержательное значение понятия «социально-экономическое развитие» представляет не только теоретический, но и практический интерес, поскольку оно прямо связано с функциями органов МСУ. Можно выделить несколько концепций, отражающих различные подходы к трактовке этой категории.

- под комплексным социально-экономическим развитием понимается развитие инфраструктуры муниципального образования и хозяйственной деятельности органов МСУ посредством управления муниципальной собственностью и ведением собственной хозяйственной деятельности;

- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования выступает как «генеральный план застройки» или «генеральный план капитального строительства», что сводится к системе мероприятий, направленных на выполнение конкретных решений;

- муниципальное образование понимается как целостное социально-экономическое явление, которое имеет свои внутренние законы развития, и понятие «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования» относится ко всем сферам жизнедеятельности муниципального образования.

Таким образом, основываясь на последней из упомянутых концепций обозначим следующее определение: «Под устойчивым и комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимается управляемый процесс изменений в различных сферах жизни муниципального образования, направленный на достижение определенного уровня развития социальной и экономической сфер на территории муниципального образования, с наименьшим ущербом для природных ресурсов и наибольшим уровнем удовлетворения коллективных потребностей населения и интересов государства, его сохранение и развитие как целостной эколого-социально-экономического системы в интересах будущих поколений».

В приведенном определении подчеркнута управляемость процесса развития. Все сферы жизнедеятельности муниципального образования испытывают активное воздействие факторов внешней по отношению к муниципальному образованию среды (государство, внешнеполитические факторы, природные воздействия и т.д.) и внутренней среды (население, хозяйствующие субъекты и др.). Многие из этих факторов, например, природные факторы, не поддаются управлению и регулированию и могут лишь учитываться в целях адаптации к ним. Кроме того, интересы некоторых групп населения могут не совпадать с интересами развития местного сообщества в целом и т.д. Нейтрализация негативного влияния таких факторов требует использования комплекса социальных, правовых, экономических мер.

Обозначим определение категории «управление комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования» как управление программами, направленными на развитие различных сфер жизнедеятельности муниципального образования, согласованными между собой по ресурсам, срокам и в соответствии с определенными приоритетами развития, осуществляемое органами МСУ при вовлечении всех прочих заинтересованных участников территориального развития[1].

Тогда под системой управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимается система, обеспечивающая разработку, реализацию и корректировку программ комплексного социально-экономического развития [2].

Глазкова Ю.В.
аспирантка
(ГУУ, г. Москва)

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ СПОРТА ВЫСШИХ ДОСТИЖЕНИЙ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Общественные процессы, связанные с развитием институтов спорта, определили позиционирование спорта в качестве полноценного социального явления.

На государственном уровне осознана важность спортивных состязаний в деле укрепления национального престижа, поощрения социального равенства и выстраивания международных отношений. Практически во всём мире существует законодательная база в области спорта. Более того, занятия спортом зафиксированы в статьях национальных конституций ряда стран как одно из гражданских прав.

В основе деятельности государства в области спорта – признание международных и национальных спортивных организаций и ратификация международных соглашений в области спорта под эгидой ООН, ЮНЕСКО и МОК. Практически во всех странах реализован принцип сотрудничества государства и спортивного движения, соединения усилий государственных и различных общественных частных организаций.

При этом модели вовлечения государства в спортивную деятельность разнообразны и зависят от политического устройства, исторических традиций, политических и социально-экономических условий, системы сложившихся общественных и культурных ценностей. Это проявляется в роли и участии государственных органов в правовом регулировании организационных форм и финансировании социальных программ.

Практически во всех странах мира спортивные структуры очень схожи, их организационная структура имеет форму пирамиды, а её основании – спортсмены, тренеры, которые образуют спортивные клубы, различные региональные федерации, объединённые и национальные федерации, и национальные олимпийский комитет. В некоторых странах над всем этим

[1] Каратаева Е., Родина Н., Яковлев О. Управление развитием: насущные проблемы и возможные варианты решений. // Муниципальная власть, 2003. -№ 4.
[2] Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. –М., 1998.

существует надстройка в виде министерства спорта, спортивного департамента в каком-либо министерстве.

Мировая тенденция вовлечения государства в спорт реализовалась уже в начале XX века, а в конце столетия это стало необходимостью с точки зрения большинства правительств.

На первом этапе взаимодействие государства со спортивными организациями происходило на основе правовых положений об общественных или коммерческих организациях. В 1970-1990-е годы приняли законы о спорте – Швейцария (1972), Греция (1975), США (1978), Финляндия (1980), Франция (1975/1984/1992), Италия (1984), Испания (1988/1990), Россия (1993/1999/2007). Сейчас спортивное законодательство имеют большинство стран.

Анализ законодательства ряда стран позволил сделать вывод о существовании трёх базовых моделей взаимодействия государства со спортом.

Первая модель: государство берёт на себя управление спортивной отраслью, принимая всю ответственность и возникающие обязательства перед обществом за её развитие.

Как правило, ответственность за спорт в этом случае возлагается на специальное министерство или ведомство и местные комитеты или управления, как это сложилось в Китае, Франции, Греции, Португалии, Финляндии, странах Восточной Европы. Деятельность министерств заключается в аккредитации и финансировании спортивных федераций и обществ, строительстве и эксплуатации сооружений, содержании специальных служб (антидопинговое обеспечение, спортивная медицина), обучение кадров и проведении научных исследований. В этом случае государства объявляют спорт приоритетом в политике.

В КНР активную роль в управлении спортом играет Всекитайское собрание народных представителей и Госсовет КНР. Государственные структуры ставят цели и задачи перед соответствующей отраслью и определяют размер бюджетных ассигнований, выделяемых на её развитие. Госсовету КНР подчиняется Главное государственное управление по вопросам физической культуры и спорта (далее – ГГУФКС), которое в соответствии с Законом о физической культуре и спорте (от 29 августа 1995 года) выполняет функции центрального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта.

ГГУФКС имеет подведомственные структуры на региональном и муниципальном уровнях, он вправе контролировать выполнение провинциальными комитетами программ развития спорта, определять приоритетность видов спорта и устанавливать специализацию провинций по видам спорта, а также самостоятельно разрабатывать программы подготовки спортсменов высокой квалификации. Председатель ГГУФКС возглавляет Китайский олимпийский комитет.

В КНР работа провинциальных спорткомитетов оценивается, прежде всего, по таким показателям, как выполнение плана подготовки спортсменов в сборные команды Китая и результаты их выступления на всекитайских спартакиадах, которые проводятся один раз в четыре года. При этом подготовка резерва спорта высших достижений входит в число основных задач провинциальных спорткомитетов.

Спортивное законодательство КНР направлено на концентрацию значительных административных, материально-технических и финансовых ресурсов под единым началом, предусматривает жёсткую вертикаль и директивный стиль управления спортом высших достижений. Все это позволяет избежать ведомственных разногласий и минимизировать административные

издержки на ответственных этапах подготовки к международным спортивным соревнованиям, применять унифицированные стандарты подготовки и обеспечения китайских спортсменов и тем самым добиваться стратегического преимущества в борьбе за спортивные победы.

Вторая модель: государство проводит политику поощрения инициативы граждан, т.е. не оказывает прямой поддержки из бюджета, но делает налоговые послабления спонсорам спортивных организаций или полностью освобождает от уплаты налогов сами спортивные организации в знак признания социальной значимости спорта в жизни общества.

К этой группе можно отнести США, Австралию, Великобританию, Швецию, Японию. Зачастую в странах с такой моделью государственная власть возлагает ответственность за развитие физического воспитания и спорта на национальные олимпийские комитеты, как это практикуется в США, Германии, Италии, Дании, Нидерландах и Норвегии. К примеру, в США уже более 60 лет спортивным организациям оказывается косвенная финансовая помощь через механизм налоговой политики.

Впервые это произошло в 1933 году, когда конгресс США постановил не взимать налог с прибыли от проведения ИГР X Олимпиады 1932 года в Лос-Анджелесе. Затем, в 1950 году конгресс США полностью освободил от налогообложения Олимпийский комитет США (USOC) и предоставил возможность спонсорам не учитывать в налогооблагаемой прибыли те суммы, которые были перечислены НОК США. Согласно годовым отчётам USOC, ежегодные спонсорские поступления в 2003-2007 годах составили от 100 до 250 млн. долларов. Таким образом, государство, лишаясь значительных финансовых поступлений в казну, заботы о развитии спорта, возлагает на бизнес, поощряя его социальную ориентированность.

В повседневной работе USOC функционирует на основании собственной конституции, изменений в дополнение к ней, а также кодекса этики.

USOC осуществляет организацию и финансирование участия американской сборной на олимпийских и панамериканских играх; взаимодействие с различными непрофессиональными спортивными организациями и обществами по олимпийским видам спорта и контроль за их деятельностью; содействие в разрешении конфликтных ситуаций, возникающих между организациями, обществами либо отдельными спортсменами и тренерами по вопросам подготовки и участия в олимпийских играх и др.

Опора на локальные и внутренние нормативные правовые акты позволяет USOC, национальным спортивным федерациям США (профессиональным лигам, студенческому спорту) более оперативно реагировать на изменения мировой спортивной конъюнктуры, развивать и пропагандировать разнообразные виды спорта, обеспечивать применение инноваций в области спорта.

Система спортивного права США позволяет рассматривать студенчески спорт как полноправную составляющую спорта высших достижений. Активная соревновательная практика американских университетов, предусмотренная федеральными образовательными стандартами, играет исключительно важную роль для формирования резерва для командных (баскетбол, волейбол) и многих индивидуальных видов спорта (легкая атлетика, плавание, теннис, конькобежный спорт и др.).

Следует обратить внимание на острую конкурентную борьбу за популярность того или иного вида спорта, аудиторию и внимание спонсоров. Постоянное соперничество национальных федераций и профессиональных лиг за высокие результаты в соответствующих видах спорта стимулирует

непрерывный поиск решений, направленных на совершенствование собственной деятельности, внедрение передовых средств и методов подготовки спортсменов высокого класса, улучшение системы их отбора, модернизацию спортивной инфраструктуры.

Законодательство Федеративной Республики Германии не даёт оснований говорить о системе управления спортом на федеральном уровне. В вопросах развития спорта Правительство ФРГ исходит из трёх важнейших принципов:

- автономия спорта;
- вспомогательное финансирование спорта;
- сотрудничество и партнёрство.

В связи с этим основную финансовую и организационную нагрузку в области физической культуры и спорта несут власти федеральных земель Германии и спортивные организации. Они разрабатывают и реализуют программы развития соответствующих видов спорта, отвечают за развитие спорта в пределах определённых территориальных границ.

Об эффективности немецкого подхода свидетельствует тот факт, что на территории Германии действует крупнейшая физкультурно-спортивная организация мира – Германская спортивная Федерация (ГСФ, федерация федераций Германии), насчитывающая 27 млн. членов, то есть третью часть населения страны.

В соответствии с уставом ГСФ её цели и задачи заключаются в поддержке и пропаганде профессионального и массового спорта в Германии, представительстве интересов немецкого спорта за рубежом, борьбе с применением допинга.

В сфере спорта высших достижений ГСФ тесно взаимодействует с Национальным олимпийским комитетом, задачей которого является развитие видов спорта, включённых в олимпийскую программу, и подготовка спортсменов к Олимпийским играм. При этом для упрощения коммуникации между организациями Президент ГСФ введён в состав президиума НОК, а Председатель НОК – в президиум ГСФ. Кроме того, в составе ГСФ функционирует Германское олимпийское общество, занимающееся сбором спонсорских средств на поддержку олимпийского движения и олимпийских видов спорта.

На федеральном уровне вопросы спорта высших достижений курируются Министерством внутренних дел, участвующим в «точечном» финансировании отдельных направлений развития данной сферы. В частности, спортивной медицины и спортивной науки, строительства объектов спорта. Отдельные вопросы развития спорта могут относиться и к компетенции других ведомств как составная часть их деятельности.

Таким образом, немецкая модель правового регулирования отношений в спорте высших достижений ограничивает вмешательство государства в его развитие, оставляя лишь координационную функцию, что позволяет концентрировать дополнительные ресурсы на наиболее проблемных участках развития спорта высших достижений и обеспечивать их гармоничное развитие.

В Великобритании ответственность за реализацию политики с области спорта на государственном уровне, а также за распределение основных финансовых потоков лежит на пяти Советах по спорту: общенациональном («Ю-Кей Спорт») и национальных (Английский Совет по спорту, Совет по спорту для Уэльса, Шотландский Совет по спорту и Совет по спорту для Северной Ирландии). «Ю-Кей Спорт» является ведущим органом в вопросах, касающихся стратегического планирования, управления, координации и представительства

в масштабах всей страны. Его основные функции заключаются в координации поддержки тех видов спорта, в которых выступает единая команда Великобритании; борьбе с использованием допинга; координации усилий по проведению крупнейших международных спортивных мероприятий в Великобритании; обеспечении интересов британского спорта на международном уровне. В своей деятельности «Ю-Кей Спорт» подотчётен Министерству культуры, средств массовой информации и спорта. К 2012 году перед «Ю-Кей Спорт» стоит задача вывести страну в пятёрку лучших в мире по результатам крупнейших соревнований.

Важным фактором развития спорта в Великобритании считают проведение в 2012 году летних Олимпийских игр в Лондоне.

Ещё одним примером может служить Италия, где в 1930 году был принят закон, по которому 5% прибыли от любой лотереи шло в бюджет Национального олимпийского комитета Италии (CONI). Кроме того, без участия CONI не допускается проведение никаких азартных игр, кроме скачек. Доход CONI в настоящее время составляет более 500 млн. долларов.

Третья модель: государство определяет приоритеты в развитии спорта и возлагает финансирование спортивных организаций на спонсорство в счёт уплаты части налогов. В такой модели есть министерство спорта, но политика финансирования подведомственных организаций строится, всё же, по системе налоговых послаблений для спонсоров.

Ярким примером может служить Бразилия, где с 2008 года спонсоры получили возможность переводить на счета аккредитованных в министерстве спорта организаций по 1% от сумм налога на прибыль в счёт уплаты этого налога. По данным министерства спорта Бразилии, сумма пожертвований за первый год действия постановления составила около 230 млн. долларов, что вполне сопоставимо со спортивными расходами США, но задействована совершенно другая модель финансирования – децентрализованная, где нет единой организации-получателя.

Выводы: Исследование зарубежного законодательства о физической культуре и спорте показывает, что задачи, поставленные перед этой сферой, одинаковы для большинства стран. Действие правовых механизмов направлено на решение вопросов, связанных с организацией взаимодействия субъектов физической культуры и спорта, созданием оптимальных условий для учебно-тренировочного процесса, применением разнообразных инноваций, совершенствованием спортивной инфраструктуры и методов противодействия допингу, популяризацией спорта.

Данные аспекты отражены в законодательстве Российской Федерации о физической культуре и спорте.

В то же время, законодательство стран – лидеров Олимпийского движения подробнее разграничивает ответственность субъектов физической культуры и спорта, регулирует финансовое обеспечение; отношения в спорте учащихся и, в особенности, студенческого спорта; социальные гарантии спортивной деятельности.

С учётом изложенного, первоочередные меры по совершенствованию отечественного законодательства о физической культуре и спорте видятся в ускорении подготовки проектов федеральных законов, направленных на оптимизацию структуры управления сферой физической культуры и спорта и установлении федеральных стандартов спортивной подготовки, прав и обязанностей организаций, осуществляющих спортивную подготовку, а также общих требований в организации процесса спортивной подготовки.

Реализация представленного предложения повлечёт за собой сокращение административных издержек при взаимодействии ключевых субъектов физической культуры и спорта и в этой части обеспечит соответствие российского спортивного законодательства мировым стандартам.

Помимо этого, требуется усовершенствовать механизмы финансирования мероприятий относящихся к массовому спорту, и официальных всероссийских и международных спортивных соревнований высокого класса; предусмотреть государственную поддержку (субсидирование) общероссийских спортивных федераций при реализации принятых в установленном порядке программ подготовки к Олимпийским играм по соответствующим видам спорта; разработать меры содействия государства в трудоустройстве, обучении, социальной адаптации спортсменов по завершении спортивной карьеры.

Необходимо производить регулярный мониторинг законодательства о физической культуре и спорте в странах-лидерах Олимпийского движения. Это позволит в оперативном режиме получать информацию о развитии новых тенденций в мировом спорте, проанализировать возможные последствия изменения законодательства за рубежом, в том числе на предмет выявления новых конкурентных преимуществ у стран-оппонентов, своевременно оценить целесообразность внедрения аналогичных норм в отечественное законодательство.

Глазунов А.Р.,
д-р. юрид. наук, доц.
(Зав. каф. ТиИГП МФПА, г. Москва)

ДЕФОРМАЦИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Тема сегодняшнего выступления требует ответа на базовые вопросы - что такое правовое сознание и в чем его особенности.

Правовое сознание является одним из ключевых элементов правовой системы всего общества. В целом правосознание существует наряду с различными другими формами сознания: политической, нравственной, эстетической, и религиозной. В связи с этим правосознание представляет собой некую особую форму общественного сознания и расшифровывается как два элемента, которые в различных терминологиях называются по-разному. Его определяют как знание права и отношение к нему, иными словами говорят, что правосознание структурно образовано двумя элементами: правовой идеологией и правовой психологией. Так или иначе, правовая идеология представляет собой системную совокупность знаний, концепций, идей и оценок. Правовая психология представляет собой также совокупность настроений, чувств, эмоций переживаний по отношению к праву и правовым явлениям.

Правовое сознание по характеру субъектов бывает массовым, групповым и индивидуальным. *Массовое правосознание* отражает общественное мнение в отношении роли и ценности права в жизни общества и проявляется в правовых взглядах, идеях и представлениях. Обязательный элемент массового правосознания – наличие и эффективно действующая система правовых традиций. Многие авторы, в частности, ваш бывший коллега Магомед Имранович Абдулаев, написавший не один учебник по теории государства и права, описывают дефицит правовых традиций в России, отсюда правовой

нигилизм, который существует в массовом правосознании. *Групповое правосознание* выражает специфику правового сознания конкретных социальных групп. *Индивидуальное правосознание* представляет систему ценностей, ценностных и мотивационных элементов, характеризующих отношение личностей к праву и правовым явлениям.

Помимо этого необходимо выделить функции правосознания: гносеологическая (познавательная), оценочная, регулятивно-поведенческая и прогностическая. *Познавательная функция* позволяет познавать действительность вокруг себя, подталкивает к активному процессу изучения права и системы общественных отношений. Наиболее важной функцией правосознания является регулятивная. Ее объединяют в *регулятивно-поведенческую*, т.к. она фактически регулирует поведение граждан в зависимости от уровня их правосознания. *Оценочная функция* правосознания проявляется в определенном отношении к праву, это отношение может быть положительным и отрицательным, индифирентным, равнодушным, безразличным. В любом случае сознательное отношение к праву реализуется в практических действиях или бездействии. *Прогностическая функция* правосознания заключается в умении предвидеть результаты правотворческой, правоприменительной, научной, правомерной и неправомерной деятельности.

В зависимости от уровня выделяют три вида правосознания – эмпирическое (обыденное), профессиональное (юридическое), и доктринальное (научное). Наименее глубоким является *обыденное правосознание*. Правовые знания на этом уровне ограниченны личным опытом и житейскими устремлениями. Знания права и правовых явлений на этом уровне имеют фрагментарный, поверхностный и бессистемный характер. Отношение к праву противоречиво и во многом зависит от господствующих настроений и сиюминутных эмоций. В бытовом правосознании преобладают психологические элементы. *Доктринальное правосознание* имеет концептуальный характер. Его содержание составляют глубокие правовые обобщения, правовые идеи, теории. Отличительными свойствами доктринального правосознания является целостность, системность и способность к прогнозированию. Отношение к праву и правовым явлениям у носителей доктринального правосознания обусловлено теоретическим воззрениями. Например, сторонники естественного права выступают против смертной казни, позитивисты, наоборот, за ее сохранение. *Профессиональное правосознание* включает в себя программные юридические знания и предметно-деловое отношение к праву и правовым явлениям. Оно проявляется в умении грамотно реализовывать правовые нормы и качественно применять правовые навыки.

Задача сформировать профессиональное правовое сознание высокого уровня стоит перед всеми юридическими и госуправленческими вузами. На сегодняшний день в традициях российского народа нигилистическое отношение к праву и правовым явлениям, т.е. отрицание роли и значения права в жизни общества, является едва ли не самой ключевой проблемой. В связи с этим, говоря о массовом правосознании, конечно же, необходимо одобрить те меры, которые принимает государство по формированию массового правосознания. Ибо как говорил выдающийся русский мыслитель Ильин Иван Александрович: «Жизнью человечества руководит слепое, корыстное, беспринципное и бессильное правосознание. Образованные и необразованные круги народа одинаково не верят в объективную ценность права и не уважают его предписания. Они видят в нем или неприятное стеснение или, в лучшем случае, удобное средство для защиты и нападения».

Говоря о профессиональном правосознании, следует разделять его на профессиональные группы. Каждая из них обладает определенной спецификой своего отношения к праву.

В теории выделяется *две формы деформации профессионального правосознания* правоохранительных структур, которые происходят под воздействием неблагоприятных жизненных обстоятельств. Одна из форм деформации называется криминальная, другая репрессивная. ***Репрессивное правосознание*** выражается в негативном отношении к гражданам, как к потенциальным правонарушителям. Приходилось лично сталкиваться с этим много раз, когда руководитель налогового органа в диалоге с представителем бизнеса, откровенно заявляет, что бизнес только и думает, как нарушить закон, как недоплатить налогов. Такому юристу невдомек, что бизнес только и думает, как заработать, далее, как потратить, как сформировать налоговую базу, исчислить и начислить налоги, а уж потом – построить отношения с налоговым органом, уплачивая их в полной мере или как-то оптимизируя эти платежи. Таково его отношение к бизнесу, как к потенциальному правонарушителю - это не вы такие честные, это наша недоработка. Отношение прекрасно воплощено в поведении Глеба Жиглова в известной эпической киноленте, дескать «вор должен сидеть в тюрьме и не важно, как я его туда посажу». ***Криминальная форма деформации*** – отношение к праву обратное, почти нигилистическое, т.е. работники правоохранительных структур перестают руководствоваться законом, приходят к убеждению, что правонарушения являются вполне приемлемыми способами удовлетворения жизненных потребностей, занимаются коррупцией, «крышеванием», покрывают правонарушения, содействуют в преступлении и т.д. Скандал с «оборотнями в погонах» тому яркий пример.

Мы выделяем еще несколько деформаций правосознания у профессионалов. Судебная деятельность – это высшая форма правоприменения. Судья – это должностное лицо, которое в силу своей профессиональной обязанности должно знать закон, толковать его и применять к конкретным спорным ситуациям. По большому счету судья – это, конечно же, правоприменитель высшего порядка. Однако в условиях неблагоприятных жизненных обстоятельств, часть судейского корпуса, особенно судьи старшего поколения и судьи высших судебных инстанций деформируют собственное отношение к своей деятельности, перестают воспринимать себя в качестве правоприменителей и начинают чувствовать себя правотворцами. Объективные причины этому есть. Например, несовершенство действующего законодательства, особенно законодательства, которое развивается после 1993г., неприятие в силу воспитания и образования действующих конституционно-правовых принципов. Судьи, фактически используя свою обязанность толкования закона, вместо того, чтобы пытаться усмотреть замысел законодателя, зачастую, толкуют норму, как им вздумается. Формируя, таким образом, судебную практику, они практически оказывают воздействие на формирование правовой системы в стране. Когда приходишь со спорным, сложным правовым вопросом за консультацией в судебный орган, то консультант говорит: «А вот как мы напишем, так и будет». Замысел законодателя для такого судьи, практически, не играет роли. Он не пытаются провести телеологическое или иное толкование права для того чтобы понять, что имел в виду законодатель, принимая тот или иной закон. Подобную деформацию профессионального правосознания мы охарактеризуем вольным термином – ***судейское правотворчество***. И, размышляя на эту тему, сталкиваемся с конкретным примером. В Российской академии

государственной службы при Президенте РФ регулярно повышают квалификацию судьи со всей страны. Там же проводятся конференции, на которые собираются адвокаты, судьи и представители конституционного, высшего арбитражного и других российских и зарубежных судов. Какого же было мое удивление, когда на одном из таких собраний судья Конституционного суда РФ, выступая публично, призывал судей «смелее толковать закон, не ограничиваться рамками нормы, вносить своими толкованиями собственную лепту в замысел законодателя». Собственно говоря, его понять можно. Ему толковать право положено по должности, а вот его слушателям, несмотря на общее воодушевление – нет. И такие вот попытки «внести собственную лепту вместо точного правоприменительного процесса» и говорят о деформированном отношении судей к собственной роли.

Своеобразная форма деформации наблюдается и у адвокатов. Мы ее охарактеризовали как правовой меркантилизм. Дело не в деньгах, хотя ни для кого не секрет, что адвокат охотнее работает на того клиента, который больше платит. Нет, дело не в этом. Сама роль адвоката – защищать одну из сторон в конфликтной ситуации, подталкивает его к тому, что он забывает о важной функции адвоката - посреднической. Юрист должен исходить в своей деятельности из понимания главенства идеи отношений между сторонами. Построение конструктивных отношений между сторонами является целью любого медиатора. В практической ситуации адвокат, исходя из интересов только одной стороны, начинает использовать любые правовые средства для оправдания или защиты интересов защищаемой им стороны. Лишь бы средства были законны и применимы (если они незаконны, то это уже другая, не менее острая проблема). А если применимые нормы противоречат друг другу, то он отказывается от системного прочтения нормы права и применяет ту, которая выгодней. Классическое и наиболее яркое художественное изложение данной проблемы, где помимо этого вступают в конфликт правовые нормы и моральные принципы, приведены в фильме «Адвокат дьявола». Адвокат, зная, что защищает виновного, использует любые ухищрения, любые правовые средства для того, чтобы его оправдать, а все потому, что он никогда не проигрывает процесс, т.к. это противоречит его профессиональным принципам. В таких случаях не только интересы права и морали вступают в противоречие, но выбор средств подчинен не логике закона, а цели деятельности – победе в суде. Выбор правовых средств, которые имеют своей целью не построение конструктивных отношений, а защиту интересов одной из сторон в ущерб данным отношениям иллюстрирует деформацию профессионального правосознания, которую мы называем ***адвокатский (правовой) меркантилизм.***

Ну и последняя форма деформации характерна для работников государственных структур, для законотворцев, для государственных служащих. В свое время я знал одного человека, который, будучи молодым комсомольским руководителем, был направлен партией возглавлять колхоз. И, являясь председателем колхоза, осуществлял линию партии по высеванию кукурузы в болотистых местах, в которых она, в принципе, и расти - то не может. Но партия так решила – значит, будем сеять. Хорошим сельскохозяйственником он был? Конечно, нет. Процветания данному колхозу не было обеспечено. К сожалению, такого рода назначения на руководящую работу характерны не только для советской эпохи. И сегодня руководить службами, министерствами и отраслями доверяют непрофессионалам. Бывший бизнесмен руководит Федеральной налоговой службой РФ, человек, который никогда не работал в суде ни в качестве судьи, ни даже помощником судьи –

возглавляет Высший арбитражный суд РФ, человек, который не имел никакого отношения к правоохранительным структурам – возглавляет созданную на базе налоговой полиции службу Госнаркоконтроля. И таких примеров по стране - сотни. Результат будет один – развал. Мы все это прошли на примере Советского Союза. В результате непрофессионального отношения к делу, принимаются такие законы как, например, закон о полиции, в подготовке которого участвовали только сотрудники Администрации Президента РФ. Милиция, профессионалы из правоохранительных структур в разработке данного закона участия не принимали. Нарушаются базовые принципы – ведомственный принцип правотворчества, гласящий, что в первую очередь разработку закона доверяют тем, чью деятельность он будет регулировать, потому что они знают специфику этой деятельности. А дальше, закон проходит контроль и надзор через думские комитеты, администрацию президента и т.д. На сегодняшний день этот принцип не соблюдается. Почему? Потому что недостаточно высок уровень правового сознания у тех, кто принимает такие решения. То есть знание может и есть, а отношение к правотворческому и управленческому процессам достаточно волюнтаристское.

Данная форма деформации профессионального отношения к своим обязанностям, данное вольнодумство, мы бы охарактеризовали как ***политико-правовой волюнтаризм***. Деформировано отношение законодателя и правоприменителя к правотворческому и правоприменительному процессам. Это представляется большой проблемой, которая может привести к огромным социальным последствиям, более того, думается, нам всем придется их наблюдать их в ближайшее же время, собственно, мы уже их наблюдаем.

Данный вид деформации профессионального правосознания – политико-правовой волюнтаризм - проявляется и здесь в Москве. Пресловутость сноса палаток по городу Москве – это тоже политико-правовой волюнтаризм. Кто-то что-то где-то сказал, а все городские чиновники приняли соответствующие решения и нагородили «огород» по всему городу. По большому счету они поступили волюнтаристски. Сейчас они пристыжены, но практика осталась, и эта практика происходит именно сверху, именно сверху происходят такие непрофессиональные назначения и такие непрофессиональные не выверенные в правовом смысле решения. Законы принимаются без соблюдения тех правотворческих принципов, которые изложены в базе, в теории, а именно: гласность, системность, подведомственность и профессионализм – данные правотворческие принципы не соблюдаются. Создается ощущение, что кроме дисциплины, лояльности, власти и политики у нас в стране ничего не имеет значения – ни основные права и свободы, ни баланс частных и публичных интересов, ни право в целом. Спасибо за внимание.

Использованная литература

1. Абдулаев М.И. «Правоведение» М.: Финансовый контроль, 2004.
2. Боголюбов Л.Н. «Основы государства и права» – М.: Просвещение, 2004.
3. Ильин И.А. «О сущности правосознания» (написано в 1919, опубликовано в 1956).
4. Новгородцев П. И. Введение в философию права: Кризис современного правосознания / РАН. Ин-т государства и права. — М.: Наука, 1997.
5. Назаренко Г.В. «Теория государства и права» - М.. 1998.
6. Нерсесянц В.С. «Проблемы общей теории права и государства». - М., 1999.
7. Нерсесянц В.С. «Общая теория права и государства». - М., 2000.
8. Токвиль А. «Демократия в Америке» М.: Весь Мир, 2000.

9. Туманов В.А. «Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе» М.:1993.

Глазунова Н.И.
д-р ист. наук, проф.
Казбан Е.П.
к.полит.наук, доц.
(ГУУ, г.Москва)

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: РОССИЙСКИЕ СЮЖЕТЫ НА ФОНЕ ОБЩЕМИРОВЫХ ТЕНДЕНЦИЙ

Актуальность предложенной постановки проблемы объясняется прежде всего тем, что в России, в отличие от большинства развитых стран, государственное управление до сих пор не получило статус самостоятельного направления научной мысли, а признается как часть (специализация) экономической науки – менеджмента. Такая установка, по мнению автора, приводит к существенным методологическим и политическим ошибкам при решении общезначимых (публичных) проблем. Раскрытию данного тезиса и посвящена статья.

Если осмысливать случившийся в новой России казус с теоретическим образом госуправления, то необходимо видеть объективные предпосылки и субъективно-волюнтаристские начала данного сюжета.

В 90-е годы на волне разрушений монопартийного (КПСС) руководства особый удар пришелся на систему управления, заклейменную как административно-командную. Слов нет, методы управления советского периода – сверхцентрализованные распределение и планирование, директивно-приказное воздействие «сверху-вниз» без налаживания «обратной связи», репрессии в борьбе с противниками монособственности, моноидеологии и других «моно» - все эти анархизмы XX века как следствие теории и практики «научного коммунизма» должны были «кануть в лету». Однако поистине с российским размахом вместе с грязной пеной выплеснули из корыта и ребенка. Госуправление как общественно необходимое явление было дискредитировано до того, что в Конституции РФ 1993 г. оно даже не упомянуто. Процесс управления, конечно, продолжался, но его лукаво стали именовать регулированием, хотя последнее лишь одна из универсальных функций управления, наряду с целеполаганием, организацией и контролем. Замена госуправления госрегулированием – не просто «игра слов», она повлекла изменение самой сути управляющего воздействия на общественные процессы, означала новую парадигму госуправления - отказ от целеполагания, стратегической и конституциональной составляющих, с чего и начинается собственно госуправляющее воздействие и, главное, отказ от государства как субъекта стратегического управления общественными процессами. Подобная теоретико-методологическая метаморфоза привела к серьезным негативным последствия в жизни общества, которые не преодолены и сегодня.

- Сжатие государства и его функций до прагматично-экономических (регулирование экономики) привело к тому, что государство превратилось из общенационального политического института, субъекта создания плюралистической социальной системы в простую совокупность чиновников,

госслужащих, сотрудников налоговых органов, правоохранительных и карательных служб.

- Понятно, что новая реальная политика потребовала теоретического обоснования или хотя бы ее объяснения в целях манипулирования общественным мнением. Приватизация в России стала оправдываться с привлечением **концепции – New public management**, которая была разработана в развитых (США, Англия и др.) странах «экономократами», т.е. представителями экономической науки, пришедшими во властные структуры. Неолиберальная концепция абсолютизировала роль рынка как регулятора отношений по схеме «спрос – предоставление товаров, услуг», свободу индивидуума от государственного контроля («можно делать все, что не запрещено»), минимизацию государства («чем меньше законов, тем лучше»), невмешательство государственной власти в частную собственность и в частную жизнь. В российских условиях, при отсутствии должного уровня правовой, политической, гражданской культуры практика «регулирования экономики» неолибералов (Правительства Е.Гайдара) уподобило общество джунглям, где каждый живет не по праву, а по силе («кто сильный, тот и прав»).
- Вслед за приватизацией государственной собственности произошла приватизация государственной власти, государственного аппарата несколькими олигархическими группами. Должность в органах государственной и муниципальной власти стала предметом купли-продажи, системообразующим элементом российской рыночной экономики. Государство из института реализации общенациональных интересов превратилось в институт извлечения частной выгоды. Сегодня, в процессе отставки мэра г.Москвы много говорится о сверхкоррупции, неправовых действиях московского правительства и Ю.М.Лужкова. Однако очевидно, что это не частный случай, а проявление самой системы государственного управления, которая имеет место быть и сегодня. Ей в целом адресуется недоверие общества. Тесно связанные с бизнесом члены правительства и губернаторы соответственно составляют 52,3 и 43,9% в административной элите[1]. Можно констатировать факт сращения политической, административной элит с олигархией.
- В настоящее время продолжает иметь место острая проблема, снижающая эффективность системы госуправления и вызывающая серьезные дисфункции, - доминирование интересов сырьевого сектора в системе принятия общественно значимых решений. Помимо изъянов общеполитического характера такая зависимость обусловила тот факт, что в кадровом составе высшего управленческого корпуса чрезмерно проявляется «профилизация», протекционизм, продвижение интересов энерго- и газонефтяного секторов. Нефть и газ, по сути, стали государствообразующими отраслями, а руководство этих секторов – субъектами и режиссерами государственного управления. Не случайно в антикризисной политике 2008-2010 годов Правительство РФ избрало приоритетом фактическое спасение банков и имущественных прав крупных монополистов. Средний и мелкий бизнес остался без поддержки. Между тем, по ряду оценок, в т.ч. международного уровня экспертов, высокотехнологичный сектор в значительной мере представлен именно средним бизнесом, ибо средние по масштабам предприятия в своем развитии опираются не на административный ресурс и протекционистскую поддержку правительства, а на рыночные факторы. Альтернативой политики поддержки крупнейших компаний выглядит стимулирование спроса через реализацию инвестиционных проектов и

[1] См.: Русский журнал, 22 июля 2009 г.

программ, открытых для участия всех экономических агентов, которые удовлетворяют публично сформированным критериям по параметрам «цена/качество» их товаров и услуг.

Правды ради нужно отметить, что В.В.Путин, будучи вторым Президентом РФ, предпринял решительные действия по возвращению дееспособности государственной власти. Создание федеральных административно-территориальных округов с назначением туда полномочных представителей Президента, воссоздание единого конституционно-правового пространства в масштабах всей страны, новый механизм формирования института высших должностных лиц в субъектах РФ – эти и другие политико-административные реформы начала XXI в. укрепили федеральную власть. И все-таки меры по возвращению дееспособности государства трудно оценить однозначно, как целесообразные и соответствующие конституционной магистрали на демократизацию государственного управления. Да, укрепилась вертикаль власти, но не исполнительной (ст.5 Конституции РФ), а президентской и проблема сбалансированности ветвей власти осталась. К тому же во многом это происходило путем воссоздания архетипа русской власти, который при всех сменах своего обличия сохраняет сущностные характеристики: распространение патерналистских настроений в обществе, высокая степень централизации власти, вертикальные связи, гипертрофированная роль руководителя («ручное управление»), низкая роль политических институтов и т.д.

Сложившаяся при В.В.Путине модель государственного управления обеспечила России стабильность на определенном этапе, но ни в коей мере не развитие экономики, социальной и политической сферы. Государственное управление осталось самой уязвимой составляющей российской действительности. Так, Россия при всех своих недостатках, входит в десятку ведущих экономик мира, но по уровню эффективности государственное управление находится на 156-м месте в мире.

Кризис показал уязвимость России перед внешними воздействиями. За 2009 г. Россия потеряла 10% ВВП (еврозона прибавила 0,5-1%). Россия сегодня страна с 2% мирового ВВП.

Характерно, что необходимость сущностных базовых изменений в системе политико-административного управления осознается и в обществе и самой властью, или частью представителей власти.

Что же быть должно, что необходимо предусмотреть в процессе модернизации общества и управления общественными процессами?

В своих публичных выступлениях руководители нашего государства не раз высказывали свое видение модернизации общества как непрерывное обновление, эволюционные преобразования социальных практик, институтов власти и общества, представлений о будущем, оценок настоящего, необратимые перемены в технологической, экономической, культурной областях, обеспечивающие повышение качества жизни[1].

Если принять должное определение за концептуальную установку, то следует отметить три ее составляющие:

- модернизация не рассматривается как «скачек» в развитии общества, а ставка делается на перманентность, последовательность преобразований;

[1] См.: Выступления В.В.Путина и Д.А.Медведева на заседании Госсовета в Красноярске в феврале 2008 г. / Главные задачи развития страны. Россия 2020. –М., 2008. «Россия вперед». Статья (сентябрь 2009) Д.А.Медведева в Президентском сайте. Послание Д.А.Медведева Федеральному Собранию, 2009.

- обновление должно охватывать все сферы жизнедеятельности общества, т.е. быть системным;
- целеполаганием модернизационных процессов и это, на наш взгляд, основополагающий подход, признается улучшение благосостояния, качества жизни всех граждан и не только имущественных групп.

Сказанное приводит к логическому выводу, что западная концепция государственного менеджмента не должна находить зеркальное отражение в модернизационной политике российской государственной власти.

А то, что радикальный либерализм не может служить идеологией современной модернизации, должно быть сказано властью и услышано гражданами. И тем более, все последующие реформы должны соответствовать (не противоречить) обозначенной выше концептуальной установке.

Впрочем, New public management отторгается уже и там, где эта концепция воспринималась как «священный граал». К примеру, руководители французской государственной администрации публично и не однажды подчеркивали, что переживаемый многими странами финансовый кризис предопределил смену подходов к государственному управлению. Смена парадигмы, к примеру, красной нитью проступила в докладе премьер-министра Франции Франсуа Фийона на форуме в Ярославле в сентябре 2009 г. Важные тезисы доклада:

1) кризис знаменует возвращение государства;

2) рыночная экономика должна быть ответственна, а финансовые рынки прозрачны;

3) государство берет на себя свою долю ответственности, требует того же от всех участников рынка, регулирует силы рынка, не подавляя их;

4) государство инвестирует в стратегические отрасли, защищает жертв кризиса, снимает социальную напряженность и содействует социальному диалогу[1].

Сегодня на Западе популярна концепция «координируемого (не корпоративного – six) капитализма».

Теоретическим обоснованием современного обновления общества и власти должна быть наша российская концепция модернизации системы государственного управления. Методологической базой данной концепции являются идеи классического либерализма, демократии и гуманизма, воспринимаемые в мировом сообществе как универсальные общечеловеческие ценности. Программа развития ООН (июль 1997 г.) использует понятие «устойчивое развитие человека», включая в него выбор и возможности самих людей находить пути экономического роста, справедливого распределения создаваемых ими благ, взаимодействие с окружающей средой (а не разрушение ее), стимулирование деятельности людей, человека (а не задвигание его на обочину технического прогресса). Сегодня все больше и больше людей осознают, что не экономика определяет вектор развития сообщества, не технический прогресс, не хозяйство само по себе, а качество жизни граждан, комфортность жизни, развитие людей как возможность самореализоваться в своей стране, в мире. Человек – мера всего, высшая цель. Все остальное – условия, средства для этого. Такая новая стратегическая суть, константа государственного управления заложена и в трактовке эффективности государства и госуправления, предлагаемой Мировым банком, - использование потенциала государства для удовлетворения потребности общества в соответствующих благах[2].

---

[1] См.: Независимая газета, 2009, 22 сентября.

[2] Отчет о мировом развитии. -1997. –М.; Прайм-ТАСС, 1997. С.4.

Научные основы и методологию управления изменениями в системе отношений государства и общества разрабатывают достаточно активно отечественные исследовательские коллективы и отдельные ученые[1].

Концепция политико-административного управления является составной частью теории госуправления. В ее основе – вопросы соотношения политики и государственного управления[2], трансформации системы государственно-административного управления в политико-административную систему[3].

Новая научная категория в управлении – «Политико-административная система» (далее ПАС) фиксирует идеи:

- открытость администрации всех уровней;
- переориентация государственной службы на нужды граждан, предоставление государственных (бюджетных) услуг заинтересованным (нуждающимся) категориям граждан;
- демократический (гражданский, общественный) и политический контроль над административным аппаратом, гражданской службой;
- сотрудничество административного аппарата с политиками в процессе подготовки публично значимых решений (постановка целей) и подконтрольность политическим органам (ответственность) за эффективную реализацию политических решений (финансовых, общенациональных планов, бюджетов и т.п.);
- децентрализация управления, разделение (и делегирование) полномочий;
- ПАС – это стык политики и администрирования, изучается (объясняется) собственно понятийным аппаратом политологии и административной науки.

Эта концепция отражает новое прочтение проблем демократии, участия граждан, их объединений в государственном управлении не только на уровне обсуждения уже принятых решений, выражения «доверия-недоверия» структурам власти через систему выборов, но и в повседневной управленческой практике, процессах подготовки, принятия и исполнения решений, в которых каждая сторона использует свои ресурсы и несет свою долю ответственности. Строго говоря, такое управление, основанное скорее на горизонтальных, чем на вертикальных связях, равноправном взаимодействии государства с негосударственными структурами, нельзя называть государственно-административным (субъектно-объектным) воздействием без определенных оговорок.

Пафос данной концепции (идеологии) заключается в утверждении того, что в современных условиях эффективность решения общественных задач определяется не столько рыночно-государственным менеджментом (олигархической экономократии) и, конечно, не «тупым администрированием» бюрократии (командованием «сверху-вниз»), сколько налаживанием совместных действий государства и общества. Контекст такого сотрудничества выражается политологическими терминами: влияние, участие, содействие, сотрудничество, компромисс, консенсус, соглашение, договор, переговоры и т.п. Управление становится не односторонним, а дву- и даже многосторонним процессом, изменяя не просто границы между государством и обществом, а

---

[1] См.: Управление изменениями в системе государственной власти и госслужбы. В 2-х частях. /Под ред. Н.И.Глазуновой и Ю.Л.Старостина. –М.: ГУУ, 2002.

[2] Политико-административное управление. Учебник / Под общ. ред. В.С.Комаровского, Л.В.Сморгунова. –М,: Изд-во РАГС, 2004.

[3] Глазунова Н.И. Государственно-административное управление. – М.: Проспект, 2006.

саму их природу. Разделение обязанностей между правительственными и неправительственными учреждениями каждый раз становится объектом переговоров. И отсюда следует принять как изначальную методологическую посылку зависимость государственно-административного управления от политики и от общества – большую, чем это представлялось ранее.

Здесь особо хотелось бы подчеркнуть методологический казус реформ, проводившихся в последние 25-30 лет во многих странах и объединяемых под общим наименованием «административные». Реформы эти по сути своей являются политико-административными, ибо они есть попытка найти ответ на политические вызовы новейшего времени, прежде всего на изменения во взаимодействии государства и общества, которые происходили на протяжении всего XX века и приобрели ныне необратимый характер. Эти реформы во многом связаны с тем, что не только политики и ученые, но и рядовые граждане осознают и признают тот факт, что отсутствие эффективного государственного управления блокирует процесс динамичного развития их страны. Эффективное госуправление (политико-административное) воплощает в себе всю полноту отношений между правительством, гражданами страны, различными бизнес и общественными организациями,, т.е. по сути, является политическим концептом.

Примат политики над административной составляющей реформ государственного управления и госслужбы выявляет существенный изъян заявленных в России административных реформ. По сути дела, единственным субъектом их проведения является власть, высшее политическое руководство. которое пытается заверить общество, что оно понимает причины собственной неэффективности, осознает их и само определяет мероприятия и степень повышения эффективности. Иными словами, административные реформы из политического мероприятия, т.е. продукта соглашения разных групп общества, в том числе корпорации самого государственного аппарата от министра до простого исполнителя, искусственно сужаются до процесса технологизации государственного управления, создавая видимость аполитичности данного мероприятия. Из-за указанного изъяна реформы вовсе могут не состояться. Уточним: сам процесс государственно-административного управления, т.е. деятельности чиновников, служащих требует отстраненности от политической деятельности, а вот проблема выбора системы управления, ее целеполагание, методология, безусловно, политический вопрос. Тот, кто намеренно запутывает эти вопросы, явно преследует какие-то свои идеологические и прагматические цели.

Трансформация государственно-административной системы управления в политико-административную высвечивает необходимость еще одного изменения инновационного характера: составной частью компетенции современного управленца, служащего становится политическая компетенция – умение (навыки) работы с общественностью, участия в переговорных процессах, разрешении конфликтов, умение убеждать (а не навязывать свое волевое решение), умение слышать посетителя, проявлять терпимость (толерантность) к иному мышлению, образу действий, культуре, религии и т.д.

Поскольку наука государственного управления в России окончательно не сложилась, приходится нередко употреблять англоязычные термины, которые не всегда адекватно переводятся на русский язык.

Так, public administration переводится как государственное управление, хотя это только близкий аналог, а «публичное администрирование» как термин не вошел в обиход российской науки и практики управления.

Новое понимание статуса, социальной роли государства и администрации в обществе отражает **концепция публичного управления**. Главная идея этой концепции - государство постепенно перестает быть единственным субъектом управления общественным развитием, государственное управление трансформируется в публичное управление, (публичный - всей гражданской общине принадлежащий)[1].

Публичное управление означает:

- общество, гражданин - мера, высшая ценность управления публичными (не частными) делами;
- телеологический смысл (teleos - гр. цель) системы публичного управления - осуществление публичных потребностей и интересов, не противопоставляя их, а сочетая, координируя с частными интересами. Отсюда: миссия, предназначение и важнейшая закономерность системы управления - быть полезной гражданам, обществу;
- директивы, предписания, приказы и другие средства, характерные для административно-командной системы управления, как и методы административно-принудительного режима (дискриминация, запрет), заменяются иными, предпочтительными формами общественных правоотношений (контракты, договоры, трансферты, ваучеры, конкурсы и т.п.);
- государство создает условия и развивает инициативу, многообразные личные права граждан, включающие право на материальную помощь для тех, кто в ней нуждается;
- гражданский контроль за деятельностью администрации становится отчетливым «вызовом» демократического общества;
- сфера государственно-административного воздействия на общественную жизнь и деятельность граждан сокращается. Ограниченность, предельность государственного управления как принцип его демократизации на основе субсидиарности.

Принцип субсидиарности может составить, по мнению автора, основу организации жизнедеятельности общества. Его следует понимать как дополнение, соучастие в решении общественных дел и устроительство общественных отношений «снизу вверх». Каждый индивид прежде всего сам ответственен за решение собственных проблем, добровольно объединяясь с другими индивидами, а также участвуя в организациях, взаимоотношениях в пределах и на условиях, устанавливаемых законодательством, соответствующими органами управления и взаимными соглашениями институтов (организаций) гражданского общества. В отличие от индивидуальных, частных и групповых интересов (дел) публичные вопросы на уровне местного сообщества решаются, принимаются к рассмотрению как самостоятельная компетенция - местным самоуправлением, его органами. Те вопросы, которые не может взять на себя местное самоуправление, т.е. не отнесенные к его компетенции, соответственно причисляются к компетенции вышестоящих органов власти и управления - региона, субъекта РФ. Общественные вопросы (дела, проблемы) общенационального значения и те, которые не включены в компетенцию регионального уровня управления, передаются ими наверх, на федеральный этап власти. Только реализация ответственности за соучастие в решении публично значимых дел станет конструктивной основой сближения государственных, общественных и

[1] См.: Даль В.И. Толковый словарь..., т.4. С.535.

гражданских начал, баланса между публичным и частным, для преодоления устойчивых пока в сознании людей патерналистских установок.

Итак, государство как совокупность органов государственной власти и управления перестанет, очевидно, в перспективе быть главным субъектом воздействия на общественные процессы, будет одним из …, составным компонентом целостного социального субъекта человеческой деятельности, общественных изменений. В процессе указанной трансформации государственное (муниципальное) управление все очевиднее приобретает характеристики публичного управления - воздействия на общество, через организованные силы, объекты, в интересах общества, а государственная политика – публичной политики.

Публичная политика - это сфера выражения и реализации публичных (не частных) интересов, перманентный процесс урегулирования групповых, корпоративных интересов во имя общего согласия, общезначимого, публичного интереса; отношения и деятельность всех общественно значимых субъектов политики; взаимодействие институтов власти и легитимных институтов общества по выявлению и реализации общезначимых проблем, требований и ожиданий. Можно сказать: публичная политика не может состояться без государства, его политики, в свою очередь государственная политика претендует быть публичной политикой. Значит, теоретически не выявляется дихотомия. Вместе с тем, и тождественность государственной и публичной политики, особенно в реальной политической жизни, также не выявлена. В любой конкретной ситуации государственные институты в процессе подготовки, принятия и выполнения политических решений подвергаются многочисленным влияниям, давлениям со стороны разнообразных частных, корпоративных структур, их интересов. Там (и тогда), где (и когда) эти частные интересы (отдельного ведомства, олигархического клана, группы высших чиновников, какой-либо партии, конфессии) приобретают характер доминирующих, а значит, искажают вектор согласования, урегулирования, государственная политика не может совпадать с публичной и не воспринимается в обществе как правовая, справедливая, легитимная.

Концепция публичного управления и публичной политики «работает» на создание важнейшего условия модернизации общества – формирование социального партнерства, широкой социальной коалиции, именуемой часто «креативным классом»[1].

Для того чтобы собрать воедино и поддержать разрозненные группы креативного класса, организовать модернизационную коалицию, требуется политическая по своему смыслу и последствиям работа исполнительной власти, ее инициативность, смелость, способность выполнять координирующие функции в сфере государственно-частного, публично-приватного партнерства.

В свете сказанного, важно продолжить изучение того, какова степень готовности высших и средних административных кадров к выполнению новой роли координатора взаимодействия государственных и негосударственных структур, каков уровень осознания своей ответственности перед лицом модернизационных вызовов нового столетия.

В любом случае исследователям государственного управления из числа ученых и практиков России еще предстоит найти меру, соотношение между централизацией и децентрализацией, между амбициями править всем в

[1] См.: Окара М. Креативный класс как партнер государства // Н.Г – СЦЕНАРИИ – 22 декабря 2009 г. Рябов А. Модернизация в России и глобальные изменения // Стратегия России. – 2009. № 10.

обществе и огульной приватизацией этого управления, найти новые формы социального регулирования. Для этого практика государственного управления должна обручиться с наукой, а задача молодых исследователей и специалистов государственного и муниципального управлений – выйти за пределы идеологических матриц в реальный мир, помня, что от осмысления реалий зависит дальнейшая судьба не только самого государственного управления, но и общества в целом.

Голоскоков А.С.
студент
научн. рук. Верниченко М.А.
канд. ист. наук, доц.
(ГУУ, г.Москва)

РОЛЬ И МЕСТО ОППОЗИЦИИ ПРАВЯЩЕЙ ПАРТИИ В ПОСТРОЕНИИ СОВРЕМЕННОЙ ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ

Государство — это основной институт политической системы, организация, выполняющая функции нормативно-регулятивного управления обществом. Главным признаком государства является публичная власть, которая опирается на механизмы принуждения, используя правовые санкции, и реализуется через деятельность государственных служащих. Одним из основных проявлений государственной власти является проводимая внутренняя и внешняя политика или политический курс государства, который задается правящей верхушкой и являет собой совокупность социальных, политических, экономических и других мер, направленных на улучшение жизни граждан данного государства. Постановка вопроса о будущем российской государственности в настоящее время не только закономерна, но и необычайно значима для последующего изучения практических проблем государственного управления, анализа и решения целого спектра юридических, социальных и политологических вопросов. К одной из таких проблем относится существование и деятельность политической оппозиции в современной России.

Ориентировочно с 2004 года правящей партией в России является «Единая Россия», членство в которой к тому времени получили более половины руководителей регионов. В 2005 и последующих годах также сохранилась тенденция к вступлению глав регионов в ряды партии, и на сегодняшний день 73 руководителя субъектов федерации являются членами Единой России. Кроме того в Государственной Думе уже два созыва конституционное большинство одерживает эта политическая организация, она же имеет большинство и в подавляющей части региональных Законодательных собраний, не говоря уже о консолидации её лидеров в федеральном собрании. Все эти обстоятельства, неуклонно наводят нас на мысль: а какое же место занимает оппозиция в системе нынешнего руководства страны. Ответ на этот вопрос настолько же не прост, насколько сложна и витиевата оппозиционная риторика современности.

В настоящее время среди всех существующих контрполитических партий следует выделять две формы их существования: парламентская и внепарламентская. Парламентская оппозиция - это все партии в Госдуме, кроме "Единой России", а внепарламентская оппозиция – это все остальные партии, находящиеся на государственном финансировании. Парламентская оппозиция, исходя из мирового политического опыта, должна представлять те

силы, которые активно участвуют в реальном управлении страной, посредством корреляции политических взглядов на процесс законотворчества. И мы не раз могли наблюдать в СМИ тщетные попытки лидеров ЛДПР или КПРФ, убедить бюрократическую общественность в необходимости принятия тех или иных законопроектов, высказанных в идеях оппозиционных партий. Однако подобные громогласные излияния с трибуны государственной думы, транслируемые телеканалами, на деле являются не более чем проявлением фиктивной политической позиции. Говоря о СМИ, нужно уточнить, что практически все телеканалы и более-менее известные печатные издания информационного сегмента в настоящий момент полностью находятся под эгидой «Единой России», что позволяет ей постоянно быть на виду и фокусировать внимание общественности только на тех событиях, которые проходят жесткую идеологическую цензуру. С того момента, как нынешний бюрократических аппарат окончательно закрепился на своем месте, многие политологи и сведущие люди говорят об отсутствии реальной контрполитической силы. Данная позиция объясняется тем, что ныне существующие оппозиционеры не в состоянии как-то повлиять на проводимую политику государства в связи с отсутствием необходимого количества сторонников их идеологии. Кроме того, сторонникам оппозиционных партий присущ так называемый дуализм, который выражается в разнице между тем, какая позиция отстаивается при рассмотрении законопроектов и какие решения принимаются на этапе голосования депутатов. Ярким примером здесь может служить фракция ЛДПР, которую многие называют партией при власти, т. к. все её претензии по отношению к проводимой политике, в конечном счете, заканчиваются на громких выступлениях с трибуны. Таким образом, можно констатировать тот факт, что существующие оппозиционные партии либо не могут пробиться из-за отсутствия адекватной поддержки, либо латентно потакают риторике «Единой России», что в обоих случаях делает их не более чем декорациями в законодательной системе нашего государства.

Немаловажным шагом для централизации всех государственных процессов, а также ограничения власти оппозиционеров, стало принятие в конце 2004 года законопроекта «о порядке замещения высших государственных должностей в регионах России», инициированное вторым президентом РФ В.В. Путиным. Изменения предусматривают утверждение кандидатуры главы региона законодательным органом государственной власти субъекта Федерации по представлению президента РФ. Данный законопроект не только ущемляет конституционные права граждан, но и не дает оппозиционным движениям развиваться и каким-нибудь образом влиять на государственную политику в регионах. Еще одним инструментом управления нынешнего государства стала возможность распускать государственную думу, если предложенный президентом законопроект не был одобрен депутатами в третьем чтении. А так как нынешний глава государства Д. А. Медведев состоит в партии и кроме того, работает в тандеме с бывшим президентом РФ, который в настоящее время занимает пост премьер-министра и является председателем «Единой России», данная фракция, вкупе с большинством голосов в государственной думе, имеет возможность проводить независимую и единоличную государственную политику.

Сегодня очень часто можно услышать, что народ порицает действующую оппозицию за бездействие. Подобная игра слов заставляет серьезно задуматься о причинах возникновения очень тяжелой ситуации, в которой оказались оппоненты «Единой России». С одной стороны оппозиционные партии, которые, по-видимому, не использовали весь свой потенциал для

мобилизации сторонников во время становления «Единой России», в настоящее время просто не способны повлиять на ход событий. Но с другой стороны, немало усилий приложил Кремль, приложила администрация президента для того, чтобы поставить своих оппонентов в крайне затруднительное положение и в плане их финансирования, и в плане доступа к средствам массовой информации. Нельзя также не отметить, что ошибочное суждение народа на счет подтасовки результатов на выборах или житейское мнение, будто «власть не бывает хорошей», ведет к сокращению политически активного населения. А между тем, для нормального функционирования и развития государственной оппозиции, соответствующим партиям как воздух необходима поддержка населения, которая впоследствии выражается в количестве мест занимаемых в думе той или иной политической организацией. По этому поводу высказывалось вполне правильное замечание, что политическая оппозиция выполняет свои функции ровно на столько, на сколько народ оказал ей поддержку на выборах. И в этой связи можно заметить, что наличие такого масштабного политического нигилизма как, например, на последних думских выборах в 2007 году, на которых неявка избирателей составила почти 40% и приводит к тому что, во-первых, оппозиция все больше и больше оттеняется правящей партией и во-вторых, возможность потасовки результатов заинтересованной стороны многократно увеличивается.

Подводя итог, хотелось бы сказать, что в настоящее время Россия уже идет по совершенно конкретному пути развития, который конечно же не совершенен во многих отношениях, однако на него наше государство вступило практически с того самого момента, как «Единая Россия» взяла бразды правления государством, постепенно концентрируя власть в своих руках. И на данный момент реальная оппозиция правящей партии может быть реанимирована только политической активностью самого народа.

Гребельный Р. Ю.
соискатель
(РГСУ, Москва)

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ВО ФРАНЦИИ

Понятие «чиновник» употребляется сегодня для всех лиц, состоящих на службе в органах государственного управления, но в строго юридическом смысле оно значительно уже. По существу, оно относится только к служащим гражданской (публичной) службы. Понятие «чиновник» и «государственный служащий» не различаются. Разветвленный чиновничий аппарат является атрибутом любого абсолютистского режима, сформировавшегося в XVI-XVIII вв. во многих странах континентальной Европы. Но именно Франция считается родоначальницей бюрократизма. История не раз доказывала, что французы шли на шаг вперед всех в организации публичной службы. Во Франции раньше, чем в других западноевропейских странах, завершился процесс централизации, произошло обособление госаппарата от гражданского общества, возникла профессиональная бюрократия, основанная на спецификации функций, разделении труда и дифференциации ролей. Из века в век Франция преуспевала в организации государственной службы, развиваясь в рамках романо–германской правовой семьи, к которой относится и наше государство. Изучение бюрократической системы Франции, единой централизованной

административной системы, уходящей корнями во времена абсолютизма, позволяет говорить о некоторой преемственности в развитии отечественной госслужбы.

Важную роль в становлении публичной службы во Франции сыграли реформы Людовика IX. При нем из королевской курии, представлявшей ранее съезд феодалов, начинают выделяться специализированные центральные ведомства. Малый королевский совет стал постоянным совещательным органом при короле. В 1260 г. на базе королевской курии был создан специальный судебный орган – парламент, который собирался на сессии в Париже 4 раза в год и стал высшим судом во Франции. Он состоял из назначаемых королем духовников, рыцарей, легистов – выпускников юридических факультетов университетов, активно поддерживающих королевскую власть.

В середине XVIII в., с окончанием объединения страны и консолидацией абсолютизма, происходит постепенная централизация административно-государственного управления. С помощью профессиональной бюрократии королевская власть все более обособляется от общества. Муниципальные вольности уничтожаются, на место старой администрации приходят новые учреждения, подчиняющиеся приказам, идущим из центра. Несмотря на практику наследования и продажи должностей, обеспечивался достаточно высокий для того времени уровень профессионализма бюрократии, поскольку к соискателям мест предъявлялись достаточно жесткие требования, в частности, необходимо было иметь университетское образование.

Не только абсолютистские режимы опиралась на чиновничество, в нем нуждались и многочисленные революционные режимы. Великая французская революция произвела определенный переворот в организации публичной службы, продолжалось «строительство» государственного аппарата: в 1789 г. были ликвидированы все феодальные привилегии на государственной службе, в 1790 г. провинции были заменены департаментами, в 1791 г. закон Ле Шапелье запретил создание любых добровольных объединений, «промежуточных ассоциаций» между государством и гражданами. Декларация прав человека и гражданина (1789) провозгласила, что «все граждане равны перед законом, поэтому все в равной мере допускаются на все публичные должности соответственно своим способностям и без каких–либо различий, кроме обусловленных их добродетелями и талантами»[1].

При Наполеоне I централизация государственного аппарата и его институционализация усилились. Он подписал конкордат с Ватиканом, давший государству эффективный контроль над церковью, выработал Гражданский кодекс, создал институт префектов и супрефектов, назначил комиссаров полиции во все города, организовал жандармерию. Наполеон заимствовал основные элементы французской бюрократической системы из двух институтов французского общества – армии и церкви, которыми он искренне восхищался. В представлении Наполеона идеальный имперский чиновник должен был быть «наполовину военным, наполовину священником». Поэтому наполеоновская бюрократия «полувоенного типа» была основана на трех принципах: иерархии, дисциплине и унификации. Мечтой императора было создание корпуса чиновников, служивших только общественному интересу. Он подчеркивал, что чиновники должны иметь привилегии, но не должны чересчур зависеть ни от министров, ни от императора. При этом Наполеон призывал открыть

[1] Декларация прав человека и гражданина. - 26 августа 1789. – Ст. 6. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / Под ред. К. И. Батыра и Е. В. Поликарповой. М., Юрист, 2002. Т. 2. С. 86.

государственную службу для самых одаренных людей. Именно в период Империи были созданы основные институты французского государства и сформировались традиции французской бюрократии. По приказу императора была основана Высшая элитарная школа, ставшая на долгие годы основным центром подготовки профессиональных государственных служащих.

В начале XIX в. на государственной службе была внедрена конкурсная система найма чиновников, которая способствовала росту профессионализма французской бюрократии, внедрению в ее среду новых норм, ценностей и представлений. Французские политологи считают, что в результате всего этого произошел определенный отрыв профессиональных чиновников от породившей их социальной среды. Высшие чиновники проповедовали идею служения государству, рассматривали себя в качестве хранителей общественных интересов. Отсюда их неприязнь к частнопредпринимательской деятельности как «второсортной», ограниченность перехода в частный сектор. Например, с 1860 по 1880 гг. лишь один финансовый инспектор покинул государственную службу и ушел в бизнес.

Несмотря на внедрение конкурсной системы, высшая администрация формировалась практически из привилегированных слоев общества.

С помощью целенаправленной социальной селекции и политического контроля правящий класс Франции не допускал в бюрократическую элиту выходцев из народа. В XIX в. на вступительном конкурсном экзамене приемная комиссия обращала особое внимание на общую культуру кандидата, его знание классических предметов (и в первую очередь латыни). Во время вступительного конкурса кандидат должен был представить соответствующие рекомендации, а при назначении на должность широко использовались родственные связи, обмен услугами, взятками. В личном деле чиновников не только значились их профессия, профессиональные заслуги, но и давалась характеристика их социального поведения. Все это закономерно привело к первому кризису французской бюрократии в период Июльской монархии (1830-1848).

Во второй половине XIX в. занятие должности в госаппарате стало мощным фактором социального продвижения. Государственная служба предполагала минимальный уровень образования, чиновники должны были носить мундир или приличный костюм, они не занимались грязной работой. Помимо этого, государственная служба давала достаточно большие гарантии занятости. По мере роста численности чиновников (в конце XIX в. их насчитывалось уже около 500 тыс.) их положение становилось более стабильным; лишь положение высших должностных лиц госаппарата зависело от политической конъюнктуры. В 1853 г. был создан общий режим пенсионного обеспечения государственных служащих.

Период Третьей республики характеризуется разделением служащих на иерархические ранги. Однако государство рассматривало служащих как своих «солдат», поэтому они были лишены многих социально-политических прав, в частности права на создание профсоюзов и участия в забастовках. В этот период в госаппарате широко обсуждалась проблема унификации найма на государственную службу с помощью экзаменов или конкурсов и введения испытательного срока до включения стажера в штат. В 1874 г. Государственный совет отверг идею общего статуса чиновников и подтвердило право административных учреждений создавать собственные регламенты, вводить свои правила рекрутирования. Высшая администрация не могла изменить принципу иерархической и неограниченной власти.

Начиная с 20-х гг. XX в. жалованье рядовых чиновников стало значительно отставать от зарплаты квалифицированных рабочих частного сектора (и тем более от доходов служащих в частном секторе). Эта тенденция продолжала усиливаться и существует по сегодняшний день.

В этот же период статус публичных получают служащие местных сообществ, то есть происходит огосударствление муниципальной службы с целью усиления государственного контроля за кадровой политикой департаментов. Во время Второй мировой войны, в период существования фашистского режима, действовал Закон от 14 сентября 1941 года «Об организации кадров публичной службы», который был отменен после создания Временного комитета по реформе государственной службы в 1945 г.

Целью реформирования государственной службы являлось: повышение эффективности, демократизация состава, расширение политических прав служащих и улучшение их социально-экономического положения. Принятый 9 октября 1945 года ордонанс регламентировал систему руководства публичной службой, предусматривал правовое регулирование обучения, набора и штатов некоторых категорий государственных служащих, устанавливает систему набора Высшего совета публичной службы, счетной палаты, инспекции финансов. Создается Государственное управление администрации государственной службы, в компетенцию которого входит разработка главных направлений политики в области государственной службы, проведение межведомственных конкурсов на замещение должностей, контроль за движением кадров, забота о единообразии принципов кадровой политики различных ведомств.

Результатом реформирования государственной службы во Франции явилось принятие 19 октября 1946 года Закона «Об общем статусе чиновников». Данным законом было введено понятие «класс», которое характеризовало положение чиновника во всем государственном аппарате, а не в его ведомстве, важность и сложность выполняемой им работы. Служащие делились на четыре класса – A (призван вырабатывать управленческие решения, исходя из политических установок правительства), B (выполняет данные решения), C (специалисты), D (вспомогательный персонал), при этом высшим классом являлись должности категории A. Классы могли делиться на подклассы. Данная классификация была призвана внести большую стройность в систему государственной службы.

Существует инструкция 1946 г., устанавливающая круг обязанностей и утверждающая необходимый уровень для каждого класса. Конкурсные экзамены в класс A направлены на выявление обширных общих и технических знаний и должны оставить уверенность в том, что кандидат имеет достаточные интеллектуальные способности и твердый характер. Необходим также диплом об окончании высшего учебного заведения. Кандидат на поступление в класс B должен уметь определять, оценивать и разрешать со ссылкой на законодательство деятельность лиц, находящихся под его управлением. Это достаточно сложная функция, поскольку применение общих предписаний требует большой гибкости и профессиональных знаний. Конкурсные экзамены в этот класс носят более технический характер, чем экзамены в высший класс A. Однако и здесь по инструкции требуется высокий уровень общеобразовательных и профессиональных знаний. Конкурсные экзамены в класс C (члены которого заняты техническим исполнением) призваны выявлять именно исполнительско-технические навыки, способность к личной инициативе здесь не требуется. Для замещения должностей класса D подходят работники, не обладающие специальной профессиональной квалификацией, поэтому

конкурсные экзамены в этот класс не выходят за пределы программы общеобразовательной школы.

Все государственные служащие подразделялись на лиц, замещающих постоянные должности, зачисленных в штат, или, состоящих на внештатных должностях (стажеры; временные, замещающие постоянного работника на время его болезни, отпуска, воинской службы, а также исполняющие сезонную работу; работающие по контракту – на них распространяются некоторые права постоянных служащих, но условия работы определяются в контракте, заключенным на срок до 3 лет). Закон 1946 г. помимо установления класса чиновников, ввел понятие «кадр», означающее совокупность функционально и иерархично равных должностей в одной сфере деятельности, то есть объединение всех должностей, занятых гражданскими служащими одного ранга. Во Франции существует кадр директоров, куда входят директора всех департаментов, кадр контроля, который объединяет всех инспекторов и т.д. Этим же законом государственным служащим было предоставлено право создавать профсоюзы и участвовать в забастовках, регламентирована система оплаты чиновников.

Установление режима Пятой республики привело к росту политического влияния чиновничества, обусловленного стремлением повысить эффективность президентской и правительственной властей, придать им независимость во взаимоотношениях с представительными учреждениями, что, в свою очередь, вызвало потребность в квалифицированном и независимом административном аппарате. В Конституции Франции 1958 г. Закрепляется разделение компетенции парламента и правительства в сфере правового регулирования государственной службы, в Преамбуле Конституции провозглашается принцип равного доступа к государственным должностям, свободного определения условий труда при посредничестве представителей наемных работников и осуществления права на забастовки. Положения Конституции обусловили принятие 4 февраля 1959 года Ордонанса о государственной службе, вносившего ряд поправок в Закон 1946г. Нововведения в основном были направлены на усиление дисциплины и солидарных действий чиновников, ослабление роли профсоюзов. Хотя формальные новшества в сравнении с Законом 1946 г. были невелики, но в их основу легли идеи подчинения приказам правительства, которое несет всю заботу о государстве; сочетания специализации, неизбежной в современном государстве, и солидарной деятельности аппарата; необходимости проявления чиновниками самостоятельности и инициативы при выполнении распоряжений правительства; сочетание субординации служащих внутри учреждения с автономией во взаимоотношениях с другими органами. Таким образом, все вышеназванные поправки были направлены на то, чтобы усилить иерархическое подчинение чиновников власти.

В 1960 г. в целях лучшей координации административного управления президент де Голль издал декрет об организации 22 регионов, в каждом из которых от 2 до 8 департаментов. Однако это было сделано только ради административных удобств и нисколько не нарушило жесткую централизацию государственного управления.

В настоящее время государственная служба Франции регламентируется серией законов, принятых в 80-е гг. XX в. и составивших различные разделы Общего устава служащих государства и территориальных коллективов: Закон от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих; Закон от 11 января 1984 г., содержащий положения о центральной государственной службе; Закон от 26 января 1984 г., содержащий положения о местной государственной службе;

Закон от 9 января 1986 г. о больничной государственной службе. Закон от 11 января 1984 г., заменивший Ордонанс от 4 февраля 1959 г., содержит такие положения о центральной государственной службе, как права государственных служащих: свобода мнения, свобода выражения своих взглядов, право на вознаграждение, право на забастовки, на участие в обсуждении, право на отпуск, безопасность труда и др. При этом установлены специфические права чиновника: защита от угроз и нападений, право на защиту, право на обжалование.

Для определения статуса профессиональных государственных служащих используются понятия *разряд* (квалификация, дающая право занять определенную должность), *должность* (совокупность обязанностей служащего), *кадр* (совокупность функционально и иерархично равных должностей в одной сфере деятельности), *группа* (совокупность иерархично равных кадров в различных сферах деятельности), *класс* (положение чиновника во всем государственном аппарате). В нормах общего статуса даны определения круга лиц, занятых в деятельности государственной службы: это – чиновники; государственные служащие, не являющиеся чиновниками (почасовики, работники по контракту, помощники, штатные государственные служащие по должности, чиновники-стажеры). Чиновником считается лицо, назначенное на постоянную должность, которое было включено в штат и получило ранг в иерархии административных органов, служб или административных учреждений государства или местных коллективов.

Организация государственной службы во Франции представляет собой сложную бюрократическую систему. Проанализировав систему госслужбы во Франции, можно сделать вывод, что французская госслужба представляет собой всесторонне регламентированную, продуманную, высокоцентрализованную административную систему. Однако, с другой стороны, суть французской государственной службы схожа с российской – это закрытая и подробно регламентированная система администрирования с чертами иерархичности, кастовости и верноподданности государству. Корпоративность – главная особенность французской госслужбы.

До Куинь Ань
аспирантка
(ГУУ, г. Москва)

ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ВО ВЬЕТНАМЕ

Принципиальное отождествление рабочих и служащих характерно для стран социалистической системы права, в соответствии с доктриной которой каждый человек участвует в жизни общества вне зависимости от сферы применения его труда. Государственный служащий всего-навсего один из участников общественного разделения труда, и лишь во вторую очередь - представитель власти. Так, декрет о труде Президента Демократической Республики Вьетнам от 12 марта 1947 г.[Демократическая Республика Вьетнам. Конституция, законодательные акты, документы. Перевод с вьетнамского, французского и английского. /Под ред. кандидата юридических и исторических наук О.А.Артурова. – М.: Издательство иностранной литературы, 1955, стр. 248-295.] предусматривает, что “трудящиеся – это те, кто работает за заработную плату у работодателя и под его руководством. Под трудящимися понимают

рабочих, домашнюю прислугу, служащих и чернорабочих (ст. 4). Одновременно, статья 7 закрепляет: “Служащие – это те, кто не занимается физическим трудом, но которого работодатель нанимает для помощи в своих коммерческих, промышленных и сельскохозяйственных работах, или те, кто оказывает помощь лицам свободных профессий”. Не проводится принципиального различия рабочих и служащих и в отношении их гражданских прав. Так, статья 174 предусматривает: “Трудящиеся имеют право на свободу объединения и забастовок. Специальное постановление определит область распространения указанных свобод, а также процедуру примирения и арбитража”.

Итак, как же организована государственная служба и государственное устройство Социалистической республики Вьетнам**.**

Центральные органы власти. Согласно конституции 1992, высшим органом государственной власти является однопалатное Национальное собрание, состоящее из 450 депутатов, которые избираются на пятилетний срок прямым всеобщим голосованием. Национальное собрание состоит с 2002 из 498 депутатов. Обязанности парламентариев включают «назначение, временное прекращение полномочий и отправку в отставку» президента, вице-президента и премьер-министра (на эти посты выдвигаются лишь депутаты Национального собрания), а также председателя Верховного народного суда и других высших лиц государства. Президент является главнокомандующим вооруженными силами и руководит Советом национальной обороны и безопасности. Президенту принадлежит право назначения с согласия Национального собрания чиновников на ряд ответственных постов, в том числе на посты председателя Верховного народного суда и генерального прокурора. Срок полномочий президента – 5 лет. Премьер-министр, отвечающий за текущую деятельность правительства, назначает и смещает членов кабинета, но обязательно с одобрения Национального собрания. Глава правительства может отменять или приостанавливать исполнение постановлений и решений, принятых на уровне министерств и ведомств, и подотчетен высшему законодательному органу страны. Президент Социалистической Республики Вьетнам с сентября 1997 – Чан Дык Лыонг, переизбранный на новый срок в 2002. Родился в 1937, изучал геологию в СССР, работал инженером-металлургом. С 1981 был депутатом Национального собрания, с 1987 вице-президентом Вьетнама, в 1996 избран в Политбюро Коммунистической партии Вьетнама. Пост главы правительства с 1997 занимает Фам Ван Хай. Родился в 1933, учился в СССР, после возвращения во Вьетнам сделал партийную карьеру. В 1985 стал главой народного комитета в Хошимине, в 1991 избран в Политбюро Компартии. Возглавлял Государственную плановую комиссию и занимал пост первого заместителя главы правительства. Фам Ван Хай считается прагматиком и сторонником реформ.

Местные органы власти. В административном отношении Вьетнам состоит из 61 провинции, одного особого округа и четырех городов центрального подчинения: Ханоя, Хайфона, Дананга и Хошимина (бывшего Сайгона, слившегося с «верхним городом» Шолоном). В этих городах и провинциях действуют народные советы – избираемые населением органы государственной власти. Срок их полномочий – 4 года. Провинции разделены на округа, в которых, как повсеместно в городах и деревнях (общинах), действуют избранные населением народные советы. С 1997 провинциям и другим административно-территориальным единицам предоставлено право заниматься внешнеторговыми операциями.

Политические организации. Коммунистическая партия Вьетнама – правящая, создана в феврале 1930 на прошедшей в эмиграции в Гонконге

объединительной конференции коммунистических групп, существовавших с 1920-х годов. Лидером партии стал Хо Ши Мин. В октябре 1930 она была переименована в Коммунистическую партию Индокитая (КПИК). Политическая программа КПИК предусматривала свержение французской колониальной власти, создание независимой республики и перерастание «буржуазно-демократической» революции в «социалистическую». I съезд КПИК состоялся в марте 1935 в эмиграции в Макао. Коммунисты активно работали в подпольных условиях. С 1941 они приступили к подготовке вооруженного восстания. В августе 1945 коммунисты и образованный под их эгидой фронт Вьетминь организовали вооруженное выступление, захватили власть и провозгласили создание Демократической Республики Вьетнам, которая с 1946 оказалась в состоянии войны с бывшей колониальной метрополией – Францией. На II съезде КПИК в феврале 1951 она была преобразована в Партию трудящихся Вьетнама (ПТВ). Председателем ЦК стал президент ДРВ Хо Ши Мин, остававшийся на этом посту до смерти в 1969. Программа ПТВ провозглашала основными задачами изгнание империалистов, достижение независимости и единства Вьетнама, уничтожение колониализма и феодализма, создание «основ социализма». После раздела страны на Север и Юг в 1954 под властью ПТВ оказалась северная часть Вьетнама. III съезд ПТВ в сентябре 1960 провозгласил курс на «строительство социализма» и воссоединение страны. На Юге коммунисты действовали под названием Народно-революционной партии. После победы в войне с США и разгрома правительства Южного Вьетнама в 1975, вьетнамские коммунисты провели в декабре 1976 IV съезд в Ханое, переименовали ПТВ в Коммунистическую партию Вьетнама и объявили, что в стране идет «социалистическая революция». Генеральным секретарем КПВ стал Ле Зуан, который оставался им до своей смерти в 1986. В 2001 в КПВ состояли 2,4 миллионов членов. Коммунистическая партия Вьетнама (КПВ) является единственной партией в стране, поскольку Демократическая и Социалистическая партии прекратили свое существование в 1988. Среди других политических организаций выделяется Отечественный фронт Вьетнама, созданный в 1955 и включивший в 1977 в свой состав Национальный фронт освобождения Южного Вьетнама (1960–1977) и Союз национальных, демократических и миролюбивых сил Южного Вьетнама (1968–1977). В Отечественный фронт Вьетнама входят также Коммунистическая партия, Всеобщая конфедерация трудящихся (создана в 1976), Союз коммунистической молодежи Хо Ши Мина (создан в 1931), Союз женщин Вьетнама (создан в 1930) и др. организации. Руководство исполкомов Отечественного фронта и прочих массовых объединений, например Всеобщей конфедерации трудящихся, Всеобщего крестьянского союза и Союза женщин, имеют право посещать заседания народных советов и комитетов разных уровней и излагать свою точку зрения на вопросы местной жизни. Хотя в конституции указывается, что Коммунистическая партия Вьетнама является «ведущей силой государства и общества», сама партия ограничена в своих действиях «рамками конституции и закона». Более того, частично из-за внесенных в Основной закон изменений наблюдается расширение реальных прав президента, премьер-министра и Национального собрания. Вследствие этого, а также благодаря нововведениям многие функции из центра были переданы законодательным и исполнительным органам в провинциях. Согласно совместному документу министерства финансов и комитета финансового контроля КПВ, датированному сентябрем 1998, бюджеты партийных организаций на всех уровнях, начиная с общенационального и кончая сельским, в 1,5–2 раза превосходят суммарные бюджеты всех государственных учреждений.

Судебная система. Судебная система включает Верховный народный суд в Ханое и нижестоящие народные суды в провинциях и крупных городах. Национальное собрание может в особых случаях, например, когда затрагиваются интересы национальной безопасности, создавать своим решением специальный орган судопроизводства. Верховный народный суд осуществляет контроль за работой подведомственных учреждений. Представители национальных меньшинств наделены правом пользоваться в суде родным языком. На государственном и провинциальном уровнях и в армии действуют народные инспекции, каждой из которых руководят ответственные сотрудники прокуратуры. Они выполняют задачи контроля за выполнением закона в государственных учреждениях, частных организациях, военнослужащими и гражданскими лицами. Дела на процессах судья рассматривает совместно с советом народных заседателей, состоящим из 5–9 человек. В стране насчитывается свыше 10 тыс. таких советов.

Силовые ведомства. Данные, касающиеся Вьетнамской народной армии и других силовых структур, строго засекречены. В ноябре 1998 Национальное собрание проголосовало за «прозрачность» информации в сфере государственного управления, после чего правительство разработало детальную программу ознакомления общественности с вопросами финансирования руководимых им служб и ведомств (она не касается армии, органов внутренней безопасности и партийных организаций). Численность военнослужащих в стране оценивают приблизительно в 0,5 млн. человек, а сотрудников органов безопасности – в 2 млн. человек.

Внешняя политика. По состоянию на 1998, СРВ признали более 160 стран мира. В 1991 были восстановлены отношения с Китаем, в июле 1995 – с США, в том же месяце Вьетнам стал членом Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). В рамках этой организации Вьетнам провел в 1998 заседание на высшем уровне для обсуждения азиатского «финансового кризиса» и других вопросов. СРВ является членом ООН (с 1977), а также участником Регионального форума АСЕАН и Азиатско-Тихоокеанского экономического сообщества (АПЕК), в 1995 подписал протокол о сотрудничестве с Европейским союзом. Вьетнам является участником Движения неприсоединения.

В заключении статьи хочется выделить особенно важный момент о том, что Социалистическая Республика Вьетнам постоянно поддерживает международные связи, международное сотрудничество. Правительство Вьетнама активно участвует в международных программах по обмену опытом организации управления государством и организации государственной службы. Об этом, к примеру, можно прочитать из официального отчета Кафедры ЮНЕСКО «Государственная служба и управление социально-экономическими процессами» Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС).

Основными направлениями международной деятельности Программы в 2009 году РАГС являлись реализация совместных образовательных и исследовательских проектов с зарубежными партнерами, а также проведение международных научно-практических конференций.

Совместно с азиатскими, североамериканскими и европейскими партнерами в 2009 г. были многие образовательные и научные проекты. В частности по отношению Вьетнама – Программа повышения квалификации «Модернизация системы государственного управления и государственной службы» для 20 госслужащих Вьетнама.

В апреле 2009 г. РАГС с официальным визитом посетила делегация из Вьетнама, включавшая представителей различных министерств, заинтересованных в сотрудничестве с российскими учебными заведениями.

В сентябре 2009 г. с целью развития сотрудничества и обмена опытом по вопросам образовательных программ в РАГС прошла стажировка вьетнамских государственных служащих в рамках программы «Модернизация системы государственного управления и государственной службы».

В ноябре 2009 г.: РАГС с официальным визитом посетила делегация из Вьетнама во главе с г-ном То Гуй Рыа – членом Политбюро КПВ, заведующим пропагандистским и просветительским отделом ЦК КПВ…

Подобных мероприятий организовывается достаточно много. Социалистическая республика Вьетнам активно обменивается опытом совершенствования системы управления государством и повышения квалификации государственных служащих с другими странами и изучает опыт стран более развитых.

Долгов А.В.
соискатель
(РГСУ, г. Москва)

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В условиях глобализации, интеграции Российской Федерации в мировые процессы, развития международных отношений и расширения внешнеэкономической деятельности, развития сотрудничества Российской Федерации с приграничными государствами, увеличивается пассажиропоток, поток транспортных средств, грузов товаров и животных, перемещаемых через государственную границу. Вместе с этим активизируется и деятельность трансграничных преступных группировок, иностранных спецслужб и организаций, увеличивается поток контрабанды, наркотиков и оружия, поток незаконных мигрантов.

Учитывая, что тридцать восемь субъектов Российской Федерации являются приграничными, представляется актуальным исследование соответствующей нормативной правовой базы и практики взаимодействия пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и выработка на этой основе предложений по дальнейшему совершенствованию действующего законодательства, регулирующему их участие субъектов Российской Федерации и участие органов местного самоуправления в защите и охране государственной границы, а также порядок их взаимодействия с пограничными органами федеральной службы безопасности.

Осуществляемое на приграничных территориях местное самоуправление имеет свои особенности, связанные с наделением органов местного самоуправления полномочиями по обеспечению безопасности приграничных территорий[1]. Закон РФ от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О государственной

[1] Данилова И.Е. Муниципальное право в вопросах и ответах: учеб. пособие – М.: ТК Велби: Проспект, 2004. – С. 216-217.

границе Российской Федерации»[1] в ст. 3 определяет защиту и охрану государственной границы как часть системы безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации, что предполагает согласованную деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемую ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых и иных мер по защите и охране государственной границы Российской Федерации. Эти меры принимаются в соответствии со статусом государственной границы, определяемом международными договорами и российским законодательством.

Охрана государственной границы, будучи составной частью защиты государственной границы осуществляется пограничными органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации в пределах приграничной территории в тесном взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а принимаемые ими пограничные меры входят в систему мер безопасности жизненно важных интересов личности, общества и государства[2].

Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере защиты государственной границы определены Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Координирующим федеральным органом исполнительной власти определена Федеральная служба безопасности Российской Федерации. Именно на нее возложены функции организации взаимодействия с государственными органами власти и органами самоуправления.

Законодательством, в целом, достаточно четко определены полномочия федеральных органов исполнительной власти (министерства иностранных дел, министерства обороны, министерства внутренних дел, службы внешней разведки) в сфере взаимодействия с пограничными органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации, однако законодательство субъектов Российской Федерации и местного самоуправления далеко не всегда соответствует интересам взаимодействия в защите и охране государственной границы.

В настоящее время, на наш взгляд, следует выделить определенные факторы, оказавшие влияние на деятельность пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации в части, касающейся взаимодействия с органами местного самоуправления:

1. Качественное преобразование в правовом регулировании всех сфер общественной жизни, возникших в результате становления в российском государстве новой системы экономических, политических, социальных, духовных, а также военных отношений, которые повлекли за собой возникновение ряда проблем в пограничной сфере, например: расхищение национальных богатств Российской Федерации, ее сырьевых и материальных ресурсов, активизация контрабандной и иной незаконной деятельности.

---

[1] Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 года № 4730-1 // Ведомости СНД и ВС РФ.1993. № 17, ст. 594.

[2] Моисеев Д.В. Правовые основы взаимодействия пограничной службы Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Дисс... канд. юрид. наук. – М., 2003.

2. Отсутствие должной детализации правового регулирования взаимодействия пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

3. Отсутствие необходимой конкретизации в нормативных правовых актах на федеральном уровне, компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере защиты и охраны государственной границы.

4. Необходимость анализа нормативной правовой базы Российской Федерации, приграничных субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления и выработки основ подготовки субъектами Российской Федерации своих нормативных правовых актов по вопросам установления форм и методов взаимодействия Федеральной службы безопасности Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

5. Различие в экономическом потенциале приграничных субъектов, что безусловно оказывает немалое влияние на пограничную политику в регионе, как со стороны местных жителей, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Практика доказывает, что деятельность по охране государственной границы пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации, не опирающаяся на поддержку органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, недостаточна эффективна.

Наличие особенностей организации местного самоуправления на отдельных территориях предусмотрено главой 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления и Российской Федерации» и предполагает правовое регулирование, отличное от предусмотренного в общем случае.

В ст. 82 данного Закона определено, что особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории. Однако федерального закона, определяющего указанный режим, в настоящее время не имеется. Вместе с тем существует Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 года № 4730-1, в котором используется термин «приграничная территория», а также содержатся нормы, регулирующие вопросы пограничного режима, режима государственной границы, режима в пункте пропуска через государственную границу.

Согласно утвержденной Правительством Российской Федерации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации[1] приграничная территория включает в себя пограничную зону, водные объекты, где установлен пограничный режим, пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, территории районов, городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска через границу.

[1] Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации: утв. 9 февраля распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 196-р // СЗ РФ. 2001. № 8, ст. 764.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить несколько особенностей организации местного самоуправления на приграничных территориях. Первая особенность заключается в том, что органы местного самоуправления, муниципальные учреждения и предприятия, физические и юридические лица действуют в особых условиях, которые предполагают установление определенных ограничений. В качестве специальной нормы об особенностях организации местного самоуправления на приграничных территориях можно рассматривать положение ст. 37 Закона РФ «О государственной границе Российской Федерации», в которой предусмотрено, что уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут бьггь предусмотрены должностные лица местного самоуправлении по пограничным вопросам.

Пограничный режим включает правила въезда и выезда, временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств, хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и иных мероприятий в пограничной зоне.

Согласно п. 2 ст. 16 Закона РФ «О государственной границе Российской Федерации» в пограничную зону включаются территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, и в пределах территорий островов на указанных водных объектах. Конкретное содержание, пространственные и временные пределы действия предусмотренных указанным Законом правил пограничного режима, круг лиц, в отношении которых те или иные из указанных правил действуют, устанавливаются и отменяются решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по согласованию со старшими должностными лицами пограничных органов на территориях субъектов Российской Федерации.

Следующая особенность организации и осуществления местного самоуправления на приграничной территории заключается в том, что органы местного самоуправления обладают полномочиями в сфере защиты государственной границы: они должны оказывать помощь государственным структурам, обеспечивающим защиту государственной границы, а также различные виды контроля на государственной границе, создавать условия для участия граждан на добровольных началах в защите государственной границы в пределах приграничной территории[1]. Также органы местного самоуправления обязаны предоставить земельные участки для нужд защиты государственной границы, осуществлять контроль за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства об охране окружающей среды. (ст. 37 Закона РФ «О государственной границе Российской Федерации»).

Другой особенностью организации местного самоуправления на приграничных территориях является возможность включения органов местного самоуправления в приграничное сотрудничество[2]. Согласно Концепции приграничного сотрудничества органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на приграничных территориях, вправе:

---

[1] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 458.

[2] Муниципальное право: учебник для высших учебных заведений, изд. 3-е перераб., доп. / под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 1038 – 1040.

- осуществлять внешнеэкономические связи с административно-территориальными единицами, организациями и гражданами сопредельных государств;

- заключать с иностранными партнерами соглашения (гражданско-правовые договоры) о приграничном сотрудничестве.

Заметим, что в настоящее время приграничное сотрудничество осуществляется на основе общих законодательных норм, регламентирующих внешнеэкономическую деятельность, которые не учитывают всего спектра и специфики приграничных связей.

На наш взгляд, в политико-правовом плане давно назрела необходимость в реализации новых подходов, принятии правовых актов, отвечающих требованиям и перспективным задачам укрепления безопасности государства. Такие подходы должны быть направлены на:

1) устранение пробелов в системе правового регулирования исследуемого взаимодействия;

2) повышение качества отдельных правовых основ, не отвечающих необходимым требованиям, предъявляемым к правовому регулированию рассматриваемых вопросов[1].

Вопросы совершенствования деятельности субъектов Российской Федерации в сфере охраны государственной границы требуют четкого законодательного урегулирования, так как непосредственно влияют на безопасность государства. Данное положение должно воплотиться не на уровне декларирования необходимости взаимодействия субъектов, что имеет место в действующем законодательстве, а на уровне четкого определения основных направлений этого взаимодействия, его субъектов, принципов, форм и методов.

Одним из конкретных направлений совершенствования правового регулирования механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления могло бы стать решение следующих задач:

1) устранение пробелов в системе правового регулирования исследуемого взаимодействия;

2) ликвидация противоречий между действующими нормативными правовыми актами или их отдельными нормами;

3) сведение к минимуму дублирующих друг друга норм;

4) достижение унификации используемого понятийно-категориального аппарата путем исключения и замены тех категорий, которые носят неопределенный, часто и двусмысленный характер.

Следует отметить, что 30 мая 2008 г. Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был внесен в Государственную Думу проект Федерального закона «О приграничном сотрудничестве» (регистрационный номер – № 66064-5). Проект впервые относит осуществление приграничного сотрудничества в части решения вопросов местного значения к полномочиям органов местного самоуправления приграничных муниципальных образований (ст. 9), закрепляет право муниципальных образований на заключение соглашений в сфере приграничного сотрудничества; создание с органами местного самоуправления сопредельных государств совместных координирующих органов по приграничному сотрудничеству; принятие и организацию выполнения совместных с органами местного самоуправления сопредельных государств планов, программ и инвестиционных проектов по вопросам местного значения. Кроме того, устанавливается порядок

[1] Быкова Л.А. Муниципальные образования как субъекты приграничного сотрудничества // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2009, N 1.

осуществления приграничных связей органами местного самоуправления, в том числе порядок подготовки и согласования соглашений с органами местной власти сопредельных государств о приграничном сотрудничестве (ст. 10). Устанавливается обязанность регистрации соглашений и их официального опубликования, что свидетельствует об их публично-правовом, нормативном характере.

Таким образом, как мы видим необходимо дальнейшее совершенствование правовых основ взаимодействия пограничных органов Федеральной службы Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях охраны и защиты государственной границы. При этом необходимо учитывать имеющиеся проблемы правового регулирования, осмысление, учет и решение которых представляется крайне важным.

Ершова Э.Б.
д. ист. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В 50-80-Е ГОДЫ XX СТОЛЕТИЯ

В исторической и политической литературе последних десятилетий достаточно широко освещены проблемы формирования административно-командной системы, её структур вертикальной власти: от высших органов до низших, от усиления власти партийной номенклатуры до введения в Конституцию СССР 1977 г. шестого пункта о руководящей и направляющей силе Коммунистической партии в обществе, строящем «развитое социалистическое и коммунистическое общество».

Однако в своих работах многие ученые рассматривают лишь верхушку этого айсберга, то есть лишь место и роль центральной власти в застойный период и её отрицательное воздействие на движение общества вперед «к светлому будущему». Почти совсем не затрагивается вопрос о взаимоотношении между представительными органами регионов и центра, механизм их действия. Можно, безусловно, принять за истину в последней инстанции книгу А. Восленского «Номенклатура», где он дал характеристику формирования административно-командной системы, формирования партийно-хозяйственной номенклатуры и её огромного влияния на все общество. Однако считаем, что автор помимо того, что использовал доктрину Джиласа, еще и под воздействием эмоций несколько утяжелил эту проблему, достаточно резко преподнес её читателю, хотя ни одно, даже самое цивилизованное государство не в состоянии обойтись без аппарата чиновников, без бюрократии и той же номенклатуры, также подбираемой администрацией по определенным качествам.

Необходимо признать, что данная проблема очень актуальна для сегодняшнего дня, если учитывать попытки современной власти перестроить сложившуюся в течение 90-х г. – начала третьего тысячелетия систему государственного управления регионами из выборной в выборно-подчиненную Центру. Многие публицисты, общественные деятели расценивают действия Президентов - сначала В.В.Путина, а затем Д.А.Медведева - по укреплению

вертикали власти как стремление усилить влияние Центра на местные структуры, ввести контроль за их действиями, уберечь страну от начавшегося еще в начале 90-х годов сепаратизма.

Для того чтобы представить себе более четко к чему могут привести страну новые законопроекты Администрации Президента, есть смысл понять механизм взаимоотношений представительной власти Центра и регионов в предшествовавшие развалу СССР годы.

Учитывая также небольшую по объему публикацию, не позволяющую рассмотреть данный механизм по всем регионам, считаем вполне достаточным раскрыть интересующий нас вопрос на примере взаимоотношений представительных органов Центра и Белорусской СССР в 50-е - 80-е гг. двадцатого столетия. В свете подписанных еще в 90-е годы соглашений о создании единого государства Россия-Белоруссия, этот территориальный аспект также представляет большой интерес, и является не менее актуальным, чем любой другой.

При рассмотрении данной темы необходимо к тому же уточнить, что подразумевается под понятием «представительные органы» по отношению к 50-80-м гг. Нет сомнения в том, что они в целом трактуются широко как народное представительство во властных структурах, как роль и влияние общественности на политику государства и т.д. Но, на наш взгляд, необходимо подходить к историческим процессам не только с общих позиций, но и учитывая специфику общественно-политических условий в тот или иной период. Поэтому, исходя из конкретно-исторического подхода, можно сказать, что структуры представительной власти 50-80-х гг. своими истоками уходят в 20-30-е годы, а затем в послевоенные - вторую половину 40-начало 50-х гг. К началу 60-х г. уже имелся достаточно отработанный механизм вертикали управления, показанный Т. Коржихиной в своей работе о государственных структурах Советской власти. Но она не ставила своей задачей раскрыть еще и взаимодействие Центра и регионов, что сегодня представляется наиболее актуальным.

К представительной власти того времени, считаю, можно и нужно отнести не только местные - сельские, городские, районные, областные, республиканские Советы народных депутатов, их съезды или собрания, но и Пленумы ЦК КПСС, территориальных организаций, ибо в них участвовали довольно широкие слои населения, даже если они и не имели партийные билеты. Участниками таких собраний были работники сельского хозяйства, рабочие, врачи, учителя, деятели науки и культуры, искусства, инженерно-технические кадры, руководители предприятий и т.д., то есть лица, имевшие самый различный статус. Так, по материалам Мандатной комиссии XXIX съезда Компартии Белоруссии на съезд было избрано 799 делегатов, среди которых было 149 рабочих от промышленности, строительства, связи, транспорта, сферы обслуживания; 131 - работник сельского хозяйства - механизаторы, животноводы, зав.фермами, полеводы и т.д.; 43 - работника науки и культуры, просвещения и здравоохранения; 245 партработников, 146 советских, комсомольских, профсоюзных работника; 58 - хозяйственных руководителя и т.д. /Материалы XXIX съезда КПБ. 27-28 января 1981 г. Минск.,1981.С.65-67/. Эти категории представителей населения несколько отличаются по количеству на XXX съезде КПБ, состоявшемся в январе 1986 г. В этот раз Мандатная комиссия отметила присутствие депутатов Верховного Совета СССР, Верховного Совета БССР и местных Советов.

В годы «оттепели» Н.С. Хрущева была попытка изменить систему управления, но в структуре представительных органов было изменено только наличие сельских и промышленных Советов и аналогично - пленумов

территориальных партийных комитетов. Но они просуществовали недолго, и уже в 1965 г. система вернулась на «своя круги». Механизм их действий оставался без изменений.

Другая сторона этой проблемы - каким образом избирались делегаты на такие форумы и как они обсуждали насущные вопросы современности, как взаимодействовали между собой.

Первое - это то, что процентный состав той или иной структуры определялся вышестоящим органом, то есть ЦК КПСС, в котором были отделы, отвечавшие за работу в национальных регионах СССР. Если депутаты Верховного Совета избирались на пять лет, то члены Пленумов партийных организаций на местах - на два года. Были разработаны критерии для лиц, избираемых в те или иные представительные органы: по социальному положению, партийному стажу, общественной деятельности, моральному и нравственному поведению в быту, авторитету в коллективе и т.д. И если во второй половине 50-х г. эти критерии ещё действовали при подборе кандидатов при выдвижении их в представительные органы (ибо тогда привилегий у этой категории людей было немного, но зато требовалась полная отдача сил на общественной работе), то к 70-м г., когда стремительно стали развиваться самые различные виды привилегий, на эти должности или кандидатуры в представительные органы власти в большей степени стали выдвигать по знакомству, кумовству и родству. И тогда началась полнейшая фальсификация критериев, которых никто не отменял и по которым формально подбирали представителей в тот или иной орган. Причем, родственными связями были переплетены все ветви представительных и властных структур, что не позволяло действительно объективно видеть картину менявшегося советского общества, его экономики и общественного развития. Те же, кто выделялся умом, знаниями, профессионализмом, долго в этих структурах не задерживались - либо уходили сами на другую работу, либо «уходили» их в такую организацию, где они уже не могли мешать властям.

Еще одной стороной этой проблемы является механизм обсуждения назревавших проблем в стране на всех представительных форумах: от Пленумов партийных органов до заседаний Советов всех уровней. Повестки дня, вопросы, поднимавшиеся на таких собраниях, выступавшие и даже их темы выступлений - все было откорректировано и определено вышестоящими органами. За соблюдением правил ведения таких форумов внимательно следили представители из Центра и орготделов партийных организаций. И все же даже при такой откатанной системе проведения собраний представительных органов были случаи, когда выступавшие в рамках, казалось бы, своего вопроса критиковали руководителей, говорили напрямую о недостатках в руководстве самыми различными сферами народного хозяйства.

Со второй половины 60-х г. вошли в практику встречи представителей разных уровней, как официальных, так и неофициальных, на уровне комиссий, личностных отношений и т.д. Представители Центра не всегда шли на поводу у местного руководства и обязаны были докладывать по иерархии выше обо всех замечаниях, высказанных на съездах и собраниях любого уровня представительных учреждений. Определенная дисциплина, сознание своей ответственности за дела во вверенном данному руководителю участке работы, страх перед вышестоящим руководством, которое так или иначе могло спросить и проконтролировать действия должностного лица или депутата - все это держало вертикаль власти.

Деятельность всех структур проверялась комиссиями сверху донизу, решения и постановления представительных органов республики выверялись

орготделами вышестоящих учреждений. Депутаты Верховного Совета СССР входили в республиканские Верховные Советы, в Советы областных и краевых органов, участвовали в партийных заседаниях. Цементирующей силой этой вертикали власти была партийная дисциплина, но когда КПСС отказалась от этого жесткого механизма сдерживания - вертикаль власти рухнула и превратилась в беспредел, ибо никаких ограничений во власти не стало. К этому привело еще и изменение структуры власти Центра, попытка М.С.Горбачева перевести власть из рук КПСС в Президентскую систему, но установить ее на постоянной основе для себя ему не удалось. Развал СССР, к которому привели разногласия М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина, события с ГКЧП, способствовал только анархии во всех структурах власти, которую в новом тысячелетии пытаются ликвидировать новые лидеры страны. Но это уже другая тема.

Таким образом, взаимоотношения органов власти Центра и регионов строились на полной подчиненности последних решениям Центра, в частности, КПСС (съездов, Пленумов, постановлений и т.д.) и отчетности снизу доверху по всей вертикали власти. Судьба любого деятеля – партийного, советского или хозяйственного, зависела не столько от мнения масс, сколько от вышестоящих органов. Определенная тенденция наблюдается и сегодня.

Ефремова И.Ю.
соискатель
(РАГС при Президенте РФ,
кафедра политологии и политического анализа)

РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО И АТОМНАЯ ОТРАСЛЬ: ОТ КОНФРОНТАЦИИ К ДИАЛОГУ

Ядерная энергия с момента ее первого использования была «обречена» на внимание общества. Однако мирное применение ядерной энергии именно как энергоисточника, вначале бывшее «привилегией» ограниченного числа стран (к 1970 году их было 14, через 40 лет — только 30), рассматривалось как демонстрация национального престижа и пользовалось полным доверием общества, как в СССР, так и на Западе. Но такое отношение сохранялось не слишком долго. Изначально заложенная в «общественную память» политизация ядерной энергии не позволила ей за 50 лет существования стать традиционной технологией, которую общество оценивало бы по ее объективным достоинствам: энергетическая эффективность, ресурсное обеспечение, экологическая приемлемость. Кризис доверия мирному использованию, обусловленный тяжелыми авариями, крупнейшей из которых стала Чернобыльская катастрофа (1986 год), а так же угроза применения ядерного оружия, сформировали неадекватное отношение к ядерной энергетике, ее политизацию и стойкое иррациональное неприятие в массовом общественном сознании.

Сегодня атомная энергетика находится в числе приоритетных в политике российского государства. «Атомная отрасль всегда была одним из самых мощных активов России. Уверен, если мы сегодня правильно выстроим работу, правильно определим приоритеты, то и в дальнейшем атомная отрасль будет серьезным ресурсом по развитию России: как в сфере энергетики, так и в сфере обороны, в сфере экономики и науки. В атомной энергетике мы

сформулировали весьма амбициозные, но весьма реалистичные задачи. К 2030 году в общем объеме производства электроэнергии доля атомной генерации должна составить 25-30%. Сегодня у нас, напомню, 16%».[1] Масштаб задач, поставленных перед атомщиками руководством страны, позволяет говорить об «Атомном проекте-2» – российском варианте глобального ядерного ренессанса.

Важной особенностью реализации советского атомного проекта был совершенно фантастический и, в известной степени, инновационный, уровень секретности.[2] В атомном проекте она превосходила все мыслимые и немыслимые рамки: например, физические химики, непосредственно работающие с плутонием, именовали его только условно-буквенным обозначением. Этот термин не употреблялся даже в документах, представляемых Комитетом № 1 в Политбюро (исключение составляли записки, которые Берия писал лично Сталину и которые существовали, естественно, в одном экземпляре). Система секретности выстраивалась на 3 уровнях:

- географический (размещение объектов в восточных областях страны в «закрытых» городах;

- лингвистический (предусматривающий использование кодовых имен и обозначений для всех сколько-нибудь значимых в проекте терминов. Эта секретность осуществлялась целенаправленно и последовательно и последовательно, в результате смысловая «сборка» могла быть выполнена только на уровне научного руководителя проекта, и может быть, ближайших сотрудников;

-вполне обыденная советская социалистическая секретность, организуемая «Первыми отделами» всех участвующих в проекте учреждений.

Советская атомная отрасль сформировалась в 40-50-е гг. XX века. Атомная энергетика и промышленность являлись побочным продуктом программы создания ядерного оружия. Весь процесс работ был абсолютно секретным, что во многом определило характер деятельности, подготовку кадров, образ мышления работников отрасли, структуру управления и даже схему финансирования. 20 августа 1945 г. постановлением ГКО был создан орган по управлению работами по урану – Специальный комитет при ГКО СССР, который подчинялся лично Сталину. По своему основному должностному положению члены Спецкомитета обладали возможностью применять фактически любое воздействие к работникам любого ранга для активизации их усилий в содействии созданию атомной промышленности. При этом Спецкомитет как организационное целое обладал реальными возможностями высшего государственного органа: специально для его деятельности было сформировано особое управление Госплана, финансирование проводилось отдельной строкой госбюджета как «Специальные расходы ГКО», а вся строго засекреченная деятельность была подконтрольна исключительно лично Сталину.[3]

При этом строго соблюдался специально установленный порядок: никакие организации, учреждения и лица без особого на то разрешения ГКО не имели права как-либо вмешиваться в деятельность Спецкомитета, в т.ч.

---

[1] В.В.Путин. Выступление на совещании по вопросам развития атомной энергетики, Тверская область, 15 апреля 2009 года

[2] Цит. по Переслегин С. СССР. Большие проекты для большой войны // Следующий шаг 9/10.Зима 2009-2010

[3] Цит. по: Полунин В.В. Из истории становления центральных органов управления атомной промышленностью СССР 1945-1953 гг.//Государственная власть и общество России в XX веке. Материалы межвузовской научной конференции. Москва: РГГУ 15 мая 2004 г.

требовать справки о его работах, а также работах выполняемых по его заказам. Этим и обеспечивался режим максимальной секретности и сводились к минимуму бюрократические издержки.

В таких условиях, взаимодействие с общественностью, населением, гражданами практически отсутствовало, более того, любое информирование получало ярлык «утечки информации», воспринималось как ЧП. Тотальная секретность - одна из причин появления впоследствии большого числа публикаций неспециалистов, распространения тенденциозной информации о проблемах, связанных с использованием атомной энергии.[1]

Первые свободные от цензурных ограничений публикации в прессе и первые опросы населения относятся к периоду поздней перестройки, когда под влиянием Чернобыльской катастрофы в целом позитивное отношение населения к атомной энергетике сменилось на ее массовое неприятие. В политических кампаниях конца 80-х – начала 90-х годов антиядерные настроения избирателей использовались различными общественными движениями и отдельными политиками для достижения своих целей. Под давлением общественного мнения принимались решения о закрытии действующих, прекращении или недопущении строительства новых ядерных объектов. В ходе этих кампаний возникали и набирали силу общественные движения, выдвигавшие в качестве своих главных задач решение проблем социальной защиты населения, пострадавшего в результате радиационных аварий и последствий деятельности предприятий ядерной промышленности; охраны и восстановления объектов окружающей среды, подвергшихся радиоактивному загрязнению. Наиболее активно эти процессы протекали в тех регионах, где находятся крупнейшие предприятия атомной промышленности и энергетики (Челябинск, Томск, Красноярск, Воронеж и др.) и где в условиях гласности, во многом благодаря активным выступлениям средств массовой информации, достоянием общественности стали данные о радиоактивных выбросах и сбросах. Данные социологических исследований показывают, что именно в этот период показатели негативного отношения к использованию атомной энергии вообще и к сооружению конкретных объектов в отдельных регионах достигли своего максимума.[2] В стране возникла ситуация, грозившая не только парализовать деятельность отдельных предприятий, но и привести к полному сворачиванию атомной энергетики.

С началом экономических реформ 1992 года и обострением общего экономического кризиса положение несколько изменилось. С одной стороны, проблемы использования атомной энергии и связанные с ними природоохранные проблемы отступили на периферию общественного мнения на фоне нарастающего спада производства, снижения жизненного уровня большей части населения страны и нарастания негативных явлений в жизни общества (рост преступности, межэтнические конфликты, распад социальной инфраструктуры и т.п.). Все это способствовало тому, что к середине 90-х годов в целом по стране снизилась доля населения, озабоченного опасностью, связанной с использованием атомной энергии, увеличилась доля сторонников сохранения существующего потенциала атомной энергетики. Снизился накал антиядерной борьбы в регионах размещения крупных промышленных ядерных

[1] См. Астафьева Э.Г.Осуществление атомного проекта СССР. Н.Новгород,2008.
[2] См. Планкина Н.А.Общественная приемлемость атомной энергетики: Социологический анализ и стратегия формирования. Саратов, 2003

объектов, уменьшилось число противников строительства новых ядерных энергоблоков.[1]

На сегодняшний день возможности ядерной отрасли реализованы не в полной мере. Причины этого заключаются в отсутствии общественном консенсуса в отношении к объектам ядерной промышленности и энергетики, перспективам развития атомной отрасли.

Последовательная, открытая, долгосрочная государственная информационная политика в области развития ядерной энергетики, диалог с гражданским обществом – важнейшие условие обеспечения общественной приемлемости развития атомной отрасли России. Возникает необходимость целенаправленного формирования общественного мнения с целью достижения его положительной направленности. В современных условиях общественная поддержка (социальная приемлемость) становится основным фактором развития высоких технологий, особенно ядерной. Наряду с техническими, политическими и экономическими аспектами энергетической безопасности громадное значение приобретает политико-социальный аспект, выражающийся в формировании благоприятной общественной среды развития атомной энергетики, в силу чего он приобретает особую актуальность в качестве предмета специального политологического изучения.

Значимость научной разработки данной проблематики определяется так же необходимостью выработки методологических основ и обоснования механизмов снятия политической напряженности, достижения социальной стабильности в регионах присутствия предприятий атомной энергетики и промышленности. Такие социальные болезни как "чернобыльский синдром" и радиофобия (синдром боязни неосязаемой радиационной опасности) являются достаточной социально психологической основой для проявления массового недовольства, обострения противоречий между различными социальными группами, региональными и местными властями.

Очевидно, что глобальный атомный ренессанс и масштабные государственные инициативы России в сфере развития ядерных технологий требуют принципиально нового коммуникационного обеспечения, новой информационной стратегии, прямого диалога с обществом.

В феврале 2006 года для взаимодействия с российскими и международными общественными организациями в рамках обсуждения вопросов, связанных с работой и развитием предприятий атомной отрасли, с решением вопросов ядерно-радиационной безопасности, с решением социальных проблем на территориях расположения предприятий атомной отрасли создается Общественный Совет Федерального агентства по атомной энергии (ныне Госкорпорации «Росатом»). Его состав сформировался из представителей общественных организаций федерального уровня, депутатов Государственной Думы России, представителей экспертного сообщества и руководителей научных организаций. Общественный совет создавался как открытая площадка для диалога между Федеральным агентством по атомной энергии (ныне Госкорпорация «Росатом»), экспертным сообществом и общественными организациями. Задачи Общественного совета: совершенствовать взаимодействие Госкорпорации «Росатом» с общественными и экологическими объединениями и гражданами в субъектах Российской Федерации по выработке политики в области использования атомной энергии, охраны окружающей среды, ядерной и радиационной

[1] См. Г.А.Кауров, Н.И.Лалетин, В.М.Новиков, Ф.Паркер, В.К.Попов. Социальное восприятие проблем ядерно-промышленного комплекса и перспективы развития ядерных технологий в России.

безопасности; способствовать осуществлению деятельности атомной отрасли в решении общественных и социальных вопросов в регионах присутствия, а также способствовать повышению ее транспарентности на новом этапе развития, что полностью соответствует сложившейся международной практике и отвечает вызовам современной эпохи. Для решения этих задач Общественный совет проводит работу по следующим направлениям: Реализация социальных проектов; взаимодействие с общественными организациями; информирование общественности по основным направлениям деятельности Госкорпорации «Росатом» в сфере использования атомной энергии. В настоящий момент ведется работа по созданию региональных отделений Совета. Уже начали работать Общественные советы регионального уровня в Иркутской и Мурманской областях. Ведется работа по созданию региональных Общественных советов в Челябинской, Калининградской и Архангельской областях.

В 2010 году Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» приняла Стратегию развития до 2020 года, обозначив цели корпоративной стратегии.[1] Всего их семь:

1.Эффективное обеспечение экономики страны электроэнергией, производимой на АЭС;

2.Обеспечение геополитических интересов страны и достижение лидирующих позиций российских компаний на мировом рынке ядерных услуг и технологий;

3.Поддержание ядерного арсенала на уровне, гарантирующем проведение политики ядерного сдерживания;

4. Обеспечение ядерной и радиационной безопасности объектов использования атомной энергии, персонала, населения и окружающей среды.

5. Создание инновационных ядерных технологий и расширение их использования в различных отраслях экономики;

6. Повышение эффективности деятельности Корпорации;

7.Обеспечение общественной приемлемости развития атомной энергетики.

Генеральный директор Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» Сергей Кириенко подчеркнул необходимость расширения связей с общественностью, прямого диалога с обществом для успешного развития отрасли: «с учетом наших задач в России и курса на международную интеграцию, максимальной открытости атомной отрасли нет альтернативы. Мы максимально заинтересованы в том, чтобы о нас знали больше. Если нет информации – пойдут слухи и опасения, которые будут многократно превосходить даже самые тяжелые реальные проблемы. Но информация об отрасли должна быть объективной и профессионально Я считаю, что проекты законов, регламентирующих использование атомной энергии в мирных целях, прежде чем попасть на обсуждение в Государственную Думу, должны проходить общественную экспертизу».[2]

Для предоставления общественности широкой и достоверной информации об отрасли открыт свободный доступ через Интернет в режиме

[1] См. Вестник Атомпрома. 2010. №5. С.10-19.

[2] См. Выступление на III Международном форуме–диалоге «Атомная энергия, общество, безопасность», организованном совместно Российским Зеленым Крестом, Общественным советом Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Российской Академией Наук 21-22 апреля 2009 года в Санкт-Петербурге, www.rosatom.ru)

реального времени ко всем постам автоматического контроля радиационной обстановки на объектах госкорпорации.[1]

Жукова Л.А.
д-р ист. наук, проф.
(ГУУ, г.Москва)

ИНСТИТУТ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, БЮРОКРАТИЯ И ФОРМИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

Проблема модернизации российского общества и выработки оптимальной концепции соотношения центрального и местного управления страны была и остается чрезвычайно актуальной государственной политической задачей. Для ее разрешения огромное значение имеет взвешенный анализ модернизационного опыта прошлого, поскольку для практического воплощения идей самоуправления государственной и местной власти и обществу в целом необходимо иметь четкое представление о механизме их реализации, включая национальные и исторические особенности, финансовую основу, общественные и культурные традиции государства и общества. В этой связи все больший научный интерес вызывает изучение российского опыта функционирования институтов местного самоуправления, и, прежде всего, земств и их взаимодействия с другими звеньями политической системы дореволюционной России, в силу того, что появление этого общественного института стало знаком глубоких социальных трансформаций в стране, обозначаемых современными отечественными и зарубежными исследователями как «формирование гражданского общества».

Появление земств в Российской империи было вызвано социально-экономическими и политическими изменениями, происходившими в России в эпоху Великих реформ. По мере того, как разрушался сословно-крепостнический строй, все очевиднее становилась неэффективность старого административно-хозяйственного механизма управления. К середине XIX в. дореформенная система местного управления изжила себя, а бюрократические методы управления, при почти полной апатии населения привели хозяйственную жизнь губерний и уездов к состоянию расстройства и упадка.

Введенные по «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» 1864г. земства предполагали перестроить организацию местного самоуправления на принципах всесословности и самофинансирования. Этот опыт оказался вполне успешным даже в условиях самодержавно-бюрократического строя. Земства проявили себя жизнеспособными учреждениями, выдержав испытание временем и на деле доказав устойчивость своих организационных структур и эффективность работы. В их ведении находились народное образование, здравоохранение, ветеринария, сельское хозяйство, продовольственное дело, пути сообщения, местная статистика, благотворительные учреждения и др. Постепенно земская деятельность охватила все стороны местной жизни и преобразила провинцию. К решению губернских и уездных вопросов привлекались гласные - выборные лица от разных слоев населения: дворян, крестьян, торгово-промышленной буржуазии,

[1] Интернет-ресурсы www.openatom.ru и www.russianatom.ru .

городских жителей. Гласные земств не принадлежали к профессиональному чиновничеству, поскольку были выбраны от населения, а не назначены правительством.

Кроме того в земствах трудилась целая армия (150 тыс.человек) наемных служащих (врачей, фельдшеров, учителей, статистиков, агрономов. ветеринаров и др.), т.н. «третьего элемента» (они не были ни земскими гласными, ни представителями коронной администрации). Деятельность земств способствовала появлению значительного социального слоя «образованных людей», названных писателем П.Д.Боборыкиным интеллигенцией.

На службу в земства с 70-х гг. XIX в., в основном, устремлялась молодежь из разночинной среды, сумевшая получить образование благодаря отмене крепостного права и тесно связанных с этим событием другими реформами Александра II. «Третий» элемент, в противовес разрушительной тактике народников, увидел в земстве возможность своим каждодневным трудом «окультурить» провинцию. Их деятельность постепенно преобразовала российскую глубинку: у населения появилась потребность в акушерке или враче при родах, дети крестьян хотя бы год-два посещали земские школы, в городах и деревнях появились новшества в санитарно-гигиенической и культурной сферах жизни - благоустроенные общественные колодцы и водопроводы, народные дома и библиотеки, музеи и периодические земские выставки.

Оценивая результаты земской реформы 1864 г., известный общественный деятель той эпохи князь Д.И.Шаховской писал: «Среди реформ шестидесятых годов издание земского положения занимает совсем особое место. Ни в одной другой реформе не заложено столько возможностей положительного творчества… Введение земства, хотя и с ограниченными возможностями и с несовершенным … представительством все же создало возможность живого общения различных элементов русской провинции на положительной работе, и этим внесено было в русскую жизнь совершенно новое начало…».[1]

Необходимо отметить, что земское самоуправление до 1906 г. функционируя в условиях абсолютной монархии, обладало самостоятельностью в вопросах избрания гласных и мировых судей, финансирования и выбора форм организации местного хозяйства и социальных программ. Оно вовлекало активную часть местного населения в общественную жизнь и находилось в центре сложного переплетения многообразных социальных и хозяйственных интересов на местах. Для развития гражданского общества в стране большую роль играла публичная функция земства по формированию мировой юстиции и материальному обеспечению ее деятельности, которая не только создавала возможности для повышения эффективности земской деятельности, но и усиливала значение земства как института самоуправления на государственном уровне. Земство отстаивало необходимость защиты личных и имущественных интересов индивида в судебном порядке и необходимость правового воспитания населения, полагая, что таким путем можно обеспечить стабильный правопорядок и более совершенное устройство общественной жизни. Мировые судьи, а это были, как правило, земцы, действовали на основе закона и вносили в повседневную жизнь идею права. Деятельность земского самоуправления и мирового суда приобретала политический смысл. Изучение публичной функции земства не только расширяет наше представление об объеме земской компетенции, но и

[1] Шаховской Д.И. Пятидесятилетие земства. // Очерки экономической деятельности земства: К пятидесятилетию земства. 1864-1914 гг. Сб.статей. М., 1914. С.3.

свидетельствует об участии земства в политической жизни Российской империи.

Ярким примером движения страны по пути к гражданскому обществу являлась деятельность многих гласных, которые благодаря работе в земстве, приобщались к местному управлению и составляли альтернативные проекты его переустройства (А.И.Кошелев, П.М.Голенищев-Кутузов, С.Я.Дерунов, Н.М.Смирнов, В.А.Шубин и др.). Так, в частности, гласный от крестьян живописец С.Я.Дерунов подал в Пошехонское земство (Ярославская губерния) свой проект, в котором он подвергнул резкой критике крестьянские по земским делам присутствия и поставил вопрос об изменении принципа выборов гласных, который, по мнению земца, должен быть основан не на сословном, а на образовательном цензе.[1]

Другим наглядным подтверждением влияния земств на формирование гражданского общества в стране стал земский либерализм. Несмотря на то, что земские учреждения создавались правительством как сугубо хозяйственные органы, часть земской интеллигенции стала рассматривать их как основу для будущего политического устройства страны. Вопреки ожиданиям правительства, земства стали основой либерального движения и способствовали формированию конституционных идей и многопартийной системы в России. Именно из земской среды к началу XX в.выросли многие общественные и политические лидеры (Г.Е.Львов, Ф.И.Родичев, М.В.Родзянко, А.Д.Голицын, Ф.Ф.Кокошкин, Д.Н.Шипов, А.И.Шингарев, И.И.Петрункевич, Д.М.Шаховской и др.).

Однако, несмотря на мощный социальный потенциал земства, принципы самоуправления не получили должного развития в России. Внутренняя политика правительства, направленная на защиту сословных привилегий дворянства, не позволила полностью раскрыть созидательный потенциал земских учреждений. Доведенная до гигантских масштабов административно-иерархическая вертикаль власти плохо сочеталась с выборными земскими учреждениями. Уже вскоре после введения земств в России, самодержавие и бюрократия целенаправленно стремились ограничить их деятельность тесными законодательными рамками и взять под административный контроль. В этом убеждает даже краткий перечень законов и указов, принятых правительством, в конце 60-х гг.: законом от 21 ноября 1866г. из компетенции земств были изъяты обороты торговых и фабричных заведений; законом от 13 июня 1867г. на выступления гласных в земских собраниях требовалась предварительная цензура председателя собрания, а на протоколы собраний - цензура губернатора. В 1866г. вышла целая серия циркуляров Министерства внутренних дел и разъяснений Сената, ограничивающих сферу деятельности земств; в 1867г. были запрещены контакты между земствами и публикация отчетов земских собраний без разрешения губернатора.

Убийство Александра III побудило его сына еще больше усилить вертикаль власти. Стало очевидным, что хрупкий союз верховной власти с реформаторами мог существовать лишь до тех пор, пока курс, характер и темпы реформ соответствовали завышенным ожиданиям либеральной части общества. Задачу «скрепить» или, по выражению К.П.Леонтьева, «подморозить»[2] русское общество, заболевшее эгалитарным либерализмом. которому угрожал социальный хаос, попытались решить консервативно-

[1] Дерунов С.Я. Мнения земца о крестьянском самоуправлении (По поводу реформы уездных по крестьянским делам присутствий) Ярославль. 1881. С.5-31.

[2] Леонтьев К.П. Восток, Россия и славянство. Философия и политическая публицистика. Духовная проза (1872-1891 гг.). М., 1996. С.511.

охранительные силы, утвердившиеся у руля государственного управления (К.П.Победоносцев, М.Н.Катков, В.П.Мещерский и Д.А.Толстой).

Новое земское законодательство (1890 г.) сократило число гласных и придало избирательным собраниям сословный характер. Пределы вмешательства администрации в деятельность земств были существенно раздвинуты. Земские управы, подчиненные до 1890г. только земским собраниям, подчинялись теперь и непосредственно губернатору. Главе губернии было предоставлено право надзора не только за законностью, но и «за правильностью действий» земских учреждений; он мог проводить ревизии земских управ и всех земских учреждений. По Положению 1890г. была установлена служебная ответственность председателей и членов земских управ перед администрацией.

Анализ основных законодательных и нормативных актов, принятых с 1865г. по начало XX в., направленных против земств, показывает, что основной акцент в них делался на сдерживание деятельности земств и усиление контроля за земской интеллигенцией, частично стоявшей в оппозиции к правительству, пресечении попыток создания общеземских органов и выхода деятельности земств за рамки одной губернии, а также сдерживании темпов роста земельного налога. Самым чувствительным аспектом взаимоотношений между губернаторами и земствами был контроль первых за последними. Он сводился к наблюдению за законностью земских действий и решений, предварительной цензуре, жесткому административному контролю и полицейской опеке. Обоюдные мелкие нарушения закона, аппеляции к Сенату создавали напряженную обстановку. Тем не менее, несмотря на взаимные претензии, обе стороны вынуждены были идти на компромисс: коронная администрация как ответственная перед правительством за общее состояние губернии, земство – как орган, лишенный собственной исполнительной власти для взимания с населения земских налогов и сборов. Однако, несмотря на многочисленные примеры и формы сотрудничества с правительством и бюрократией, конфликтный узел противоречий затягивался все туже. Земские реформы 1864 и 1890 гг. повлияли на изменение властных структур государства и вызвала новые социальные конфликты в сфере управления. К февралю 1917 г. они имели отчетливую типологию и постепенно расшатывали социальную базу земских учреждений и ее консенсус с верховной властью. Автор статьи выделяет три основных типа конфликтов в сфере земского самоуправления: между самодержавным государством и формирующимся в стране гражданским обществом; в сфере управления, между коронной администрацией и земскими учреждениями; между бюрократией и земской интеллигенцией. Кроме того, вопрос отношения к земствам крестьян также был непростым. В первый период существования земских органов (1865-1890гг.) у крестьян практически отсутствовали сведения об их деятельности. После земской реформы 1890г. крестьяне, не слишком сведущие в системе управления, часто путали деятельность земств и земских начальников. Подозрительность, с которой крестьяне относились к любому чиновнику, распространялась не только на земских гласных и членов земских управ, непосредственно с которыми крестьяне редко сталкивались, но и на земских служащих. Нередки были случаи неприязненного отношения крестьян не только к агрономам, статистикам, землемерам, но и к учителям и врачам. Эту особенность крестьянского быта, основанную на недоверии к «господским земствам», отметил врач и общественный деятель С.И.Игумнов. Он писал, что «врач, несмотря даже на его личные прекрасные качества и полное доброжелательство к крестьянам, все же для них чужой человек, и не может не

быть чужим, пока он и крестьянин живут по разным законам, имеют разное начальство, управляются разными правилами» [1]

Питаясь многовековой традицией отчуждения власти от народа, крестьянское массовое сознание не приняло земскую реформу Временного правительства. Лидеры Временного правительства пытались обратиться к народу на языке права, законности, либеральных ценностей, развить частную инициативу. Народ же (85 процентов которого составляли крестьяне) верил в соборно-общинные идеалы. Узость социальной базы либерально-демократических преобразований, их поспешность, отсутствие эффективных механизмов и институтов для реализации земской реформы в 1917 г. сделали ее малоуспешной. Опираясь на общинные ценности, крестьяне возрождали органы крестьянского самоуправления, обюрокраченные чиновниками: волостные сельские сходы, исполнительные комитеты. Судьба земского самоуправления в России во многом зависела от отсутствия в стране сформированного гражданского общества, оказывающего постоянное и существенное влияние на государственную власть.

Отрадно видеть, что в современной России в общественном сознании постепенно укореняется представление о необходимости самоорганизации, самоуправления для более эффективного и рационального удовлетворения экономических, социальных и культурных потребностей населения в рамках местных сообществ. Самоуправление является важнейшим компонентом формирования гражданского общества в России. Более 150 лет назад А.Токвиль, исследовавший слагаемые демократии в США, писал, что больше чем законы, значат для людей «привычки ума и сердца». Местное самоуправление развивает в населении одну из таких привычек - привычку к гражданскому обществу, к активному участию в управлении, в делах государства.

Однако, не надо забывать, что западные либеральные демократии развивались, опираясь на индивидуализм, при котором граждане, как правило, рассчитывали на собственные силы, на взаимопомощь в рамках местных административно-территориальных структур. В России же исторически, в гораздо большей степени, населению свойствен высокий уровень ожиданий от государства. Этатизм, гипертрофия государства и атрофия гражданского общества в стране, дали основание политологам говорить о такой отличительной черте политической культуры России, как «нехватка собственно общественных интегрирующих основ, очень слабая способность русских (как народа, на протяжении веков несшего на себе основную тяжесть государственного строительства) к самоорганизации, что особенно заметно проявляется во время кризисов». [2]

Сегодня Россия находится в очередном кризисе. И на процесс его преодоления, наряду с другими факторами (экономическим, политическим, социальным) существенно влияет активная гражданская позиция большей части населения, поскольку без гражданского общества невозможна эффективная деятельность государства.

---

[1] Журнал Общества русских врачей в память Н.И.Пирогова.–М., 1904.–№4.–С.326.

[2] Гудименко Д.В. Политическая культура России.//Политическая культура: теория и национальные модели. - М., 1994.-С.322.

Знаменский Д.Ю.
канд. полит. наук, доц.
(ГУУ, Москва)

К ВОПРОСУ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБРАЗОВАНИИ, НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Актуальность темы связана с активизацией данного направления государственной политики в РФ в последние годы.

В настоящее время в «Основах политики Российской федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и на дальнейшую перспективу» определены приоритетные направления развития науки, а в федеральном законодательстве предусмотрены механизмы реализации государственной политики в этой сфере. Одним из таких направлений является интеграция науки и образования. Однако в настоящее время до конца не определены пути данной интеграции. Для достижения максимально возможной эффективности данного процесса необходимо определить наиболее результативные способы взаимодействия научного и вузовского секторов, в частности, механизмы влияния государственной научно-технической политики на научный потенциал вузов, а также сформировать систему оценки эффективности государственной политики в этой сфере. Это позволит достигнуть максимального эффекта от использования средств бюджета, а также усилить контроль за качественным исполнением целевых программ по развитию образования, научно-технической и инновационной сферы. Особую актуальность данная тема приобретает сейчас, в период реформирования системы высшего профессионального образования, перехода на принципы Болонской декларации.

За последние 20 лет вопросам государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере в отечественной науке уделялось недостаточно внимания. Имеющиеся работы в подавляющем большинстве своем посвящены главным образом организационно-экономическим аспектам государственной научно-технической политики. Следует выделить работы Л.Э. Миндели, Г.С. Хромова, Д.А. Рубвальтера, В.В. Балашова, Н.М. Емелина и др. Представляет интерес, в частности, монографическое исследование Л.Э. Миндели и Г.С. Хромова посвященное сравнительному анализу научных систем в странах ОЭСР, а также серия работ Н.М. Емелина, в которых проводится анализ нормативно-правовых механизмов разработки и реализации государственной научно-технической политики.

Практически не рассматривался такой аспект государственной политики в сфере науки и инноваций, как ее влияние на научный потенциал высшей школы (которая фактически выступает «кузницей кадров» для инновационной экономики).

В то же время научные сообщества большинства зарубежных стран с развитой экономикой и научно-техническим и инновационным сектором уделяют значительно большее внимание вопросам государственной политики в сфере образования, науки и инноваций. В качестве примеров можно привести исследования, проводимые Национальным научным фондом США, Главным научным консультативным советом при правительстве Великобритании и др.

В настоящее время органами государственной власти в области управления образованием, научно-технической и инновационной сферами накоплен значительный опыт реализации согласованной политики в указанных отраслях. Однако данный опыт нуждается в обобщении и систематизации.

Представляется важным изучение зарубежной практики разработки и реализации государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере, а также наработок отечественных ученых и опыта отдельных регионов Российской Федерации.

Целью научного исследования, подготавливаемого в настоящее время коллективом преподавателей, аспирантов и студентов Государственного университета управления является детальное изучение механизмов разработки и реализации государственной политики Российской Федерации в образовании, научно-технической и инновационной сфере, определение степени вовлеченности общества в этот процесс и разработка системы оценки ее эффективности.

В ходе проведения исследования авторскому коллективу предстоит решить ряд задач, в частности:

- анализ и мотивированная оценка нормативно-правовым, концептуальным и институциональным основам государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере, формирование реестра соответствующих нормативно-правовых и концептуальных документов;
- обобщение международного опыта государственной политики в указанной сфере и оценка возможности его применения в отечественной практике;
- анализ приоритетных направлений государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере, механизма их формирования, разработка соответствующих рекомендаций;
- развернутая характеристика ожиданий научного и университетского сообщества от государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере;
- всесторонний анализ существующей системы оценки эффективности государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере;
- формирование системы критериев эффективности государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере и разработка механизмов их применения.

Научная проблема, на решение которой направлено данное исследование, заключается в необходимости объективного и взвешенного анализа механизмов разработки и реализации государственной политики Российской Федерации в образовании, научно-технической и инновационной сфере, а также способов оценки ее эффективности. При этом сферу образования, науки и инноваций следует рассматривать как единый объект государственного регулирования.

Коллектив обладает научным заделом, необходимым для решения поставленной задачи. Этот задел основывается на научных публикациях членов коллектива (научные статьи, монографии), а также на опыте участия в НИР по данной тематике, проводимых Государственным университетом управления.

Анализ современной ситуации в российском обществе предопределил методологию научного поиска, основной метод исследования государственной научно-технической политики и ее влияния на научный потенциал высшей школы – системный подход, предполагающий комплексное изучение нормативно-правовой и концептуальной основы научно-технической политики, основных идей и учений в исследуемой области в тесной связи с социально-политической средой, общественными событиями и процессами.

Проект ориентирован на применение метода анализа документов, сравнительно-правового, монографического, экспертного методов, метода контент-анализа, а также комплекса социологических и статистических методов при проведении социологического исследования.

Источниками при реализации проекта будут: 1) нормативно-правовые и иные официальные документы (концепции, стратегии, программы и т.п.); 2) статистические данные о состоянии научного потенциала России в различные временные периоды; 3) научные публикации отечественных и зарубежных исследователей; 4) результаты социологических исследований, как проводимых сторонними организациями, так и запланированных в рамках проекта.

Общий план работы на весь срок выполнения проекта связан с решением комплекса взаимосвязанных научно-исследовательских задач, подчиненных общей цели исследования. Логически исследование, производимое в рамках проекта, состоит из пяти этапов.

На первом этапе планируется исследование и мотивированная оценка нормативно-правовых, концептуальных основ государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере, а также изучение системы управления государственной политикой в указанной сфере, включая анализ функций отдельных государственных органов, проверку на наличие дублирующих и избыточных функций и разработку предложений по их оптимизации. Главным итогом данного этапа станет формирование реестра соответствующих нормативно-правовых и концептуальных документов.

Основной задачей второго этапа является обоснование приоритетных направлений государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере и механизмов их формирования. Для этого необходимо исследовать действующие механизмы формирования государственной политики в указанной сфере, в том числе механизмы участия представителей научного и вузовского сообщества в этом процессе. Отдельной задачей на данном этапе является обобщение международного опыта формирования приоритетных направлений в указанной сфере и разработка рекомендаций по его использованию в отечественной практике.

Результатом следующего, третьего этапа исследования должна стать развернутая характеристика ожиданий научного и университетского сообщества от государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере. Для ее получения необходимо проведение социологического исследования с целью выявления уровня осведомленности, заинтересованности и характера ожиданий научного и университетского сообщества от государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере. В настоящее время уже разработан социологический инструментарий такого исследования, проведен пилотажный опрос среди профессорско-преподавательского состава Государственного университета управления, скорректированы и уточнены вопросы, составляющие анкету и гайд для проведения глубинных интервью.

На четвертом этапе исследования предполагается провести анализ существующей системы оценки эффективности государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере в России, а также международных практик в данной сфере. В первую очередь заслуживают внимания методологические проблемы оценки эффективности государственного управления. Их изучение поможет определить оптимальный подход к решению главной задачи исследования. Необходим также всесторонний анализ существующей системы оценки эффективности

государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере

Пятый, заключительный этап исследования включает в себя формирование системы критериев эффективности государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере, а также разработку механизмов применения указанных критериев в рамках избранного подхода.

Результаты исследования могут быть востребованы как органами государственной власти – субъектами государственной политики в сфере образования, науки и инноваций, так и в учебном процессе. В частности, в ходе НИР планируется существенным образом усовершенствовать учебные курсы «Система государственного управления», «Теория и практика административного управления», «Аналитика в органах государственной власти», читаемые студентам специальности 080504 «государственное и муниципальное управление», а также слушателям программ дополнительного образования, повышения квалификации, в т.ч. Master of Public Administration.

Ильюхов А.А.
д-р ист. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ РАБОТА В ВУЗЕ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ КООРДИНАТ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ (на примере Московского инженерно-экономического института)

Одним из важных требований к преподавателям вуза советского времени было «глубокое знание марксистско-ленинской теории и методологии». Любой вуз должен был не только готовить специалистов того или иного профиля, но и воспитывать "идеологически выдержанных специалистов", усвоивших азы марксистско-ленинской теории. Тема идеологического воспитания была дежурной, и не только для общественных организаций - партийной, комсомольской, профсоюзной, -- но и для администрации любого вуза. Власть спрашивала в равной мере за знания и за идеологическую подготовку студентов и выпускаемых специалистов. В частности, отчёт МИЭИ за 1947/48 уч. год отмечал: «При пересмотре программ особое внимание было обращено на их политическую заострённость, борьба против низкопоклонства перед буржуазной наукой Запада, подчёркивание роли русских и советских учёных в развитии мировой науки и техники, приоритета русских учёных по ряду научных открытий и изобретений. Программы читаемых курсов строились, таким образом, чтобы изучаемый студентом курс не только давал ему определённую сумму конкретных научных знаний, но в процессе обучения у студента формировалось мировоззрение советского специалиста, патриота своей Социалистической Родины».[1]

Для обеспечения этого требования в институте работали специальные политические (или идеологические) кружки в которых руководителями были преподаватели кафедры марксизма-ленинизма. Изучали в основном произведения «великого Сталина» и идеологические постановления партии.

[1] Центральный государственный архив г. Москвы (ЦАГМ). Ф. 526. Оп. 1. Д. 169. Л. 20.

Этим документам посвящались даже специальные заседания Совета института. Например, 28 октября 1946 г. Совет института обсуждал Постановление ЦК ВКП (б) о журналах «Звезда» и «Ленинград». Решение, естественно, осуждало А. Ахматову и М. Зощенко и вообще всякого рода «извращения» в литературе и искусстве.[1] Это и подобные решения носили ритуальный характер, иначе было нельзя, надо было «идти в ногу с партией». 27 февраля 1948 г. Совет МИЭИ собрался по поводу столетнего юбилея «Манифеста коммунистической партии» К. Марса и Ф. Энгельса. Было заслушано два доклада преподавателей кафедры марксизма-ленинизма. Резолюция Совета требовала: «Обязать всех членов профессорско-преподавательского коллектива глубоко изучать произведения Маркса, Энгельса, Ленина, Сталина и раскрывать их идеи в педагогической работе».[2]

После появления очередного «нетленного труда великого Сталина» все кафедры должны были перестроить свою работу в свете идей, высказанных в этом труде. Например, появился в 1950 г. «гениальный труд» «Марксизм и языкознание» и от всех кафедр потребовали «перестроить работу в свете гениального труда тов. Сталина «Марксизм и языкознание» и экономическим вопросам». Как же перестраивались? «Кафедра организации и планирования автотранспорта» так отчиталась о своей перестройке: «В лекциях освещались вопросы борьбы с догматизмом и вульгаризацией основ марксизма в советской науке, а также схоластикой, которые должны быть заменены обобщением опытов новаторов советского производства. … Особо подчёркивалась необходимость свободы мнений и свободы критики научных положений». Сюжет о «свободе мнений» - есть некоторая натяжка, но люди того времени знали, кого надо и можно критиковать, а кого лучше не трогать. Социальная мимикрия.[3]

Всю вторую половину 1949 г. институт, как и вся страна, праздновали 70-летие со дня рождения «великого вождя тов. И.В. Сталина». Совет института разработал план праздничных мероприятий, который включал в себя: проведение юбилейных заседаний кафедр; проведение общеинститутского «митинга с обсуждением вопроса о принятии обязательств коллектива в ознаменование 70-летия тов. Сталина»; проведение конференции Научного студенческого общества; торжественное заседание Учёного совета совместно с партийной, комсомольской и профсоюзной организациями; «открытие выставки по биографии тов. Сталина». Студенты должны были написать рефераты «по трудам тов. Сталина». Предполагалось издание сборника научных трудов института, посвящённых юбилею вождя, а также провести другие пропагандистские мероприятия.[4] Большое торжественное заседание в честь юбилея вождя было проведено 10 февраля 1950 г. [5] Для того времени подобные действа были естественны – культ вождя требовал постоянной подпитки.

В идеологической работе особая роль отводилась преподавателям кафедры марксизма-ленинизма и двум другим общественным кафедрам. Они консультировали тех, кто самостоятельно изучал те или иные произведения классиков и партийные документы, руководили методологическими семинарами и политическими кружками. Три общественных кафедры - марксизма-ленинизма, политэкономии и философии – подчинялись непосредственно

[1] Там же. Д. 143. Л. 89.
[2] Там же. Д. 161. Л. 127, 139.
[3] Там же. Д. 269. Л. 87, 42.
[4] Там же. Д. 212. Л. 25.
[5] Там же. Д. 250. Л. 11 и об. –12; Д. 224. Л. 1.

ректорату и были под пристальным контролем во всех отношениях. Почти каждый учебный год в том или ином контексте Совет института и межфакультетские Советы рассматривали работу общественных кафедр. Чаще всего ставился вопрос «Об улучшении преподавания общественных наук» или обсуждался вопрос о работе конкретной кафедры.[1] «Улучшение преподавания» привело к тому, что под контроль попали практически все формы занятий и все преподаватели. Например, в течение 1951/52 уч. года на кафедре было обсуждено 5 текстов лекций, 4 стенограммы лекций, 2 стенограммы семинарских занятий, проведены многочисленные взаимопосещения.[2] Кафедра вплоть до 1953 г. работала в постоянном идеологическом напряжении.

Но изучение «Краткого курса истории ВКП (б)» и работ вождей часто носила формальный характер, люди много лет подряд изучали одну и ту же проблему, происходила некая социальная мимикрия. Позиция преподавателей вуза была понятна – надо что-то изучать, ну что ж, мы будем делать вид, что прилежно изучаем, например высказывания вождя и учителя тов. Сталина по вопросам языкознания или «Краткий курс истории ВКП (б)».

Преподаватели института (в основном кафедр общественных наук) регулярно читали лекции, как в вузе, так и в различных коллективах. Например, в 1951 г. ими было прочитано 316 лекций. По тематическому разнообразию читаемых лекций явно выделялась кафедра «Организации и планирования машиностроительного производства» - 21 тема в 1951 г. В 1954 г. преподаватели вуза прочитали только вне вуза 327 лекций. Темы их были самые различные: «О международном положении» (самые популярные лекции), «Образ В.И. Ленина в кино», «Атомное оружие и противоатомная защита», «Происхождение и классовая сущность религиозных предрассудков», «Моральный облик советского молодого человека», «Любовь, брак и семья при социализме», «Советская массовая песня» и т. д. В 1958 г. преподавателями МИЭИ только вне вуза было прочитано 381 лекция, в том числе 185 по заданию РК и ГК КПСС. Почти половину составили лекции по общественным наукам. С годами масштабы лекционной работы и степень участия работников МИЭИ в пропагандистской работе значительно повысились.[3]

Постоянная ориентация в 1945-1953 гг. учебного и воспитательного процесса на «великое учение тов. Сталина» сильно мешало учебному процессу, отвлекало от решения действительно актуальных и важных вопросов. Написал «вождь и учитель тов. Сталин» работу по языкознанию, выступил с каким-то докладом, и вуз активно реагирует, руководство требует «перестроить учебные программы, лекции, практические занятия, всю методическую работу». Коллегия Министерства высшего образования СССР принимает Постановление «Об улучшении всей работы … в свете указаний тов. Сталина по …». Руководство вуза, например, собирает 21 сентября 1951 г. большое совещание деканов и зав. кафедрами, где разрабатываются мероприятия по реализации Постановления министерства. На этом совещании отмечалось, что «кафедры перестроили учебные программы, лекции, практические занятия, методическую работу в свете указаний тов. Сталина. … Кафедры заслушали и обсудили ряд докладов, связанных с выступлениями Сталина по вопросам языкознания". Можно посочувствовать преподавателям и руководству МИЭИ (да и всех вузов страны) того времени, которые после каждого выступления вождя должны полностью «перестраивать» всю свою работу. Зачем и почему, в каком направлении надо что-то перестраивать, в чем была плоха предшествующая

[1] См. там же Д. 332. Л. 51.
[2] Там же. Д. 269. Л. 2.
[3] Там же. Д. 271. Л. 75; Д. 234. Л. 61-65; Д. 440. Л. 50, 53, 106; Д. 664. Л. 175.

работа – никто не знал, а спрашивать, задавать «антисоветские вопросы» боялись.[1] К счастью, практика бесконечной «перестройки в свете решений …» прекратилась в 1953 г в связи со смертью «вождя и учителя».

Определённой идеологической направленности требовали от всех преподавателей. Отчёт института за 1947/48 г подчёркивал: «В порядке реализации решений ЦК ВКП (б) по идеологическим вопросам в текущем учебном году особое внимание было обращено на политическую заострённость программ и читаемых курсов, что сыграло свою роль в деле идейно-политического воспитания студентов». Эта запись носит скорее ритуальный характер – «так надо», - ибо она никак не расшифровывается. И совсем не понятно, как можно «политически заострить» курс математики, физики или складского хозяйства. А вот как это делали общественные кафедры, например кафедра политэкономии, показывает, в частности, отчёт за 1948/49 уч. год: «Кафедра политической экономии особое внимание обращала на критику буржуазного космополитизма, современных буржуазных и реформистских теорий, значительно шире использовался исторический материал экономического развития России, особенно по таким темам как «Первоначальное накопление капитала», «Развитие капиталистической индустрии» и т. д. Освещалась роль русских и советских учёных в развитии науки и техники (Ломоносов, Кулибин, Ползунов)».[2]

На подобную идеологическую заострённость постоянно настраивало (или нацеливало) Министерство высшего и среднего специального образования. В своих инструктивных письмах оно постоянно требует: «повести решительную борьбу за искоренение всяких попыток преклонения перед буржуазной наукой, техникой и культурой и повысить идейно-теоретический уровень лекций». То есть, министерство практически требует от преподавателей, чтобы они постоянно говорили, что «советское – значит отличное». Нельзя было утверждать, что где-то «на загнивающем Западе», есть что-то лучше на производстве или в науке. Всё это порождало оторванность от мировой науки и отставание от мировой технической мысли.

Вплоть до середины 50-х годов каждый преподаватель должен был постоянно «повышать свой идейно-теоретический уровень» и отчитываться об этом. На заседаниях кафедр, на Советах факультетов и на общеинститутском Совете вопросы идеологического воспитания преподавателей и студентов были обязательны. Например, 18 апреля 1952 г. заведующие кафедр четырёх факультетов на заседании объединённого Совета докладывали о том, как преподаватели повышают свой идейный уровень. Зав кафедрой организации и планирования автотранспорта П.В. Каниовский сообщал, что «каждый член нашей кафедры работает над повышением своего идейно-политического уровня, имеет определённый план работы, тему и прикреплён к определённому консультанту». Но в действительности всё было не совсем так, как в плане и в отчёте. Преподаватели, сильно занятые на работе, очень формально относились к требованию постоянно повышать свой идейно-теоретический уровень.[3]

Практически регулярно проводились теоретические конференции идеологического плана. В 1947/48 г., например, были проведены научно-теоретические конференции: «Учение Ленина-Сталина об империализме, как высшей стадии капитализма, «Столетие «Манифеста коммунистической партии», по книге А. Вознесенского «Военная экономика СССР в период

[1] ЦАГМ. Ф. 526. Оп. 1. Д. 264. Л. 18. Сохранён стиль документа.
[2] Там же. Д.190. Л. 30. Д. 215. Л. 19.
[3] См. там же. Д. 341. Л. 46, 48.

Отечественной войны». На каждой конференции присутствовало от 100 до 150 чел.[1]

Каждая кафедра регулярно в конце года отчитывалась о том, как преподаватели повышают свой идейно-теоретический уровень. Например, на автотранспортном факультете в 1951/52 уч. году доценты: А.Ф. Константинов, Бронштейн и ст. преподаватель А.Г. Фридлянд «продолжали изучать историю ВКП (б)». Ст. преподаватель Н.Н. Тихомиров и ассистент С.М. Паншина «изучали отдельные разделы политэкономии социализма. Ст. преподаватель Б.П. Ушаков сдал кандидатский экзамен по философии». Ст. лаборант Л.Т. Луковцева и лаборант И.К. Макаров «занимались изучением истории ВКП (б) по краткому курсу».[2] Существовала практика обсуждения передовых статей газеты «Правда», имеющих отношение к науке или высшей школе. Например, в конце сентября 1951 г. на всех факультетах и кафедрах института обсуждалась передовая статья газеты от 18 сентября - «Вооружать студентов передовой наукой». В конце августа - начале сентября обсуждали передовую статью «Правды» от 10 августа 1951 г. «О перестройке работы на кафедрах марксизма-ленинизма и политэкономии» и т. д. Но надо было не только обсуждать эти, по сути, указания, но и как-то реагировать на них. То есть, надо было что-то «перестраивать», «усиливать» и «улучшать».[3]

Особое внимание обращалось на идейное воспитание студентов. Оно осуществлялось как в учебное, так и во внеучебное время. В 1947/48 г., например, студенты учились в 87 политкружках, занятия проводились еженедельно «по тематике, утверждённой РК ВКП (б)». В этих кружках, как утверждало, в частности, руководство факультета городского хозяйства: «большое внимание уделялась вопросам борьбы с низкопоклонством перед буржуазной культурой и вопросам развития социалистической культуры и освещения достижений русской и советской науки». Руководителями этих кружков были преподаватели общественных (и не только) кафедр, а также наиболее подготовленные студенты старших курсов. Ежемесячно для студентов делались доклады о международном положении. Обязательные еженедельные занятия политкружков проводились всё послевоенное время. Их посещение было также обязательно, как и академических занятий, контроль был жёсткий. Но и успехи (в смысле посещения политзанятий) тоже были. Руководство авиационного факультета с гордостью докладывает по итогам 1951/52 г.: «Занятия студентами посещаются аккуратно, срывов занятий не было. Живо и интересно проводились занятия в группе, где руководитель Д.К. Даниленко (3 курс, 1 группа)».[4]

Своеобразным воспитательным мероприятием студентов были воскресники. Впервые в 1951 г. был проведен воскресник по помощи подмосковным колхозам. Студенты авиационного факультета убирали осенью 1951 г. картофель в колхозе, и «боевой пафос достиг предела. Вместо 100 чел. назначенных, явилось 120 чел. В результате хорошо подготовленного воскресника и хорошей работы по сбору картофеля руководством сельсовета и колхоза была вынесена благодарность студентам».[5] Подобная шефская помощь, безусловно, была полезна и студентам, и колхозникам, но уже в 60-е года она достигла таких масштабов, что стала мешать учебному процессу.

---

[1] Там же. Л. 5, 28.
[2] Там же. Д. 267. Л. 17; Д. 224. Л. 89 об.
[3] Там же. Л. 43; Д. 278. Л. 79.
[4] Там же. Д. 190. Л. 29; Д. 192. Л. 2 об., 16.
[5] Там же. Д. 267. Л. 6.

Эти «идейно-воспитательные мероприятия» проводились наряду с нормальной просветительной работой. Это лекции и беседы по литературе, искусству, естествознанию. Например, в 1948 г. было прочитано 18 таких докладов – «Москва – центр научной мысли», «Римский-Корсаков», Творчество Горького», «В.Г. Белинский» и другие.[1] Не трудно заметить, что даже общепросветительные темы имели чёткую идейную направленность. Тематика докладов по культуре часто диктовалась юбилеями тех или иных деятелей культуры и науки, но не всех, люди типа И. Бунина или П. Флоренского в список «гордости русской науки и культуры» не попадали.

Но студентов не только учили марксизму-ленинизму и политэкономии социализма, но их готовили быть пропагандистами. Они, придя на производство, должны были также вести идеологическую работу. Способом подготовки «агитработников» были так называемые «Агитколлективы», т. е. группы лекторов, пропагандистов. Такой агитколлектив на Авиационном факультете из 18 чел. за 1951/52 уч. год провёл 120 бесед среди населения. Проводились и общеполитические мероприятия, например, «коллектив факультета активно провёл работу по сбору подписей под обращением «Комитета защиты мира». Студенты агитировали во время компаний по выборам народных судей и заседателей, во время выборов в Советы различных уровней и во время других политических компаний.[2] Это была своеобразная практика идеологической работы. (Правда, эта «практика» отвлекала от основного занятия – учёбы).

С особой тщательностью контролировалась и успеваемость по общественным дисциплинам, что рассматривалось как часть идеологического воспитания. Неуспеваемость по ним рассматривалась, если не как диверсия, то, как серьёзное упущение. Во всех отчётах вуза обязательно сообщалось, как студенты изучали марксизм-ленинизм, философию и политэкономию.[3]

Всё это приметы времени, которое позже назвали "Сталинская эпоха".

Исаева С.Ж.
аспирант,
(МПГУ, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ, АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО ОПЫТА

Государственно-частное партнерство как инструмент решения социально важных задач прошли долгий период развития, как в мире, так и в России. Особо актуальным взаимодействие государства и частного сектора стало в последние несколько десятков лет. В условиях усложнения социально-экономической жизни и затруднения реализации государством социально важных функций, представители бизнеса заинтересованы в новых возможностях инвестирования. Государственно-частное партнерство предоставляет возможность эффективного развития социально важных объектов экономики, не прибегая к их приватизации. Особенно богатый опыт в этой сфере накоплен в Великобритании. Первоисточником успеха в этой сфере

[1] Там же. Д. 190. Л. 28, 29; Д. 192. Л. 2; Д. 267. Л. 6.
[2] Там же. Д. 267. Л. 6.
[33] См. там же. Д. 190. Л. 9.

являются реформы Маргарет Тэтчер, которая произвела значительное сокращение бюрократического аппарата. Все агентства перевели на «хозрасчет»: их руководители получали цели, бюджет и широкие полномочия по его использованию. Нанимать руководителей стали и в частном секторе, для чего серьезно повысили их зарплату и премии. Но пожизненный найм отменили, каждые три года (сейчас раз в пять лет) глава агентства мог быть переизбран. Впрочем, и агентство могло исчезнуть с лица земли – если частные компании окажутся лучше. Договорные отношения проникли повсюду. Позже, при следующем премьер-министре Джоне Мейджоре, еще одной яркой страницей в развитии британского государственно-частного партнерства стала программа «Частная финансовая инициатива» (Private Finance Initiative, PFI), к которой принято возводить все современные формы государственно-частного партнерства. К основной заслуге Мейджора относят так же принятие Хартии прав гражданина. Суть ее заключалась в том, что госведомства должны опубликовать стандарты обслуживания клиентов и принять обязательства их выполнять. Эту программу в 1992 году привел в действие министр финансов Великобритании консерватор Норман Леймонт. В «пассиве» он имел значительный бюджетный дефицит и отсутствие средств на реализацию проектов, требовавших государственного финансирования. Основная идея этой инициативы – привлечение фирм-исполнителей из частного сектора, которые были бы ответственны за полный жизненный цикл проектов на базе стандартизированных контрактов [1]

Учитывая зарубежный опыт государственно-частного партнерства, в России оно развито сравнительно слабо. По данным Информационного портала ГЧП в России, на данный момент по всей территории РФ реализуется всего 56 проектов государственно-частного партнерства. Среди них проекты по строительству автодорог (Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 "Беларусь" Москва – Минск), железных дорог, проекты, связанные с туризмом (Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа в Алтайском крае), инвестирования в сельское хозяйство, ЖКХ (Строительство объектов социальной и инженерной инфраструктуры города Уфы Республики Башкортостан), инновации, энергетику, промышленное производство, энергетический комплекс (Подстанция 110/10 кВ "Прибрежная"), жилищное строительство, комплексное освоение территории, добыча полезных ископаемых и другое. [2]

Однако, во многом развитие государственно-частного партнерства в РФ тормозит отсутствие соответствующего Федерального Закона. Определение ГЧП дается лишь в законах, принятых в отдельных субъектах РФ: Санкт-Петербурге, Томской области. Деятельность государственно-частного партнерства в России реализуется согласно таким нормативным актам, как Федеральный Закон Российской Федерации от 25 февраля 1999 года Федеральный Закон Российской Федерации № 39 «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», Федеральный Закон Российской Федерации от 25 июля 2005 года № 115 Федеральный Закон Российской Федерации «О концессионных соглашениях», Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 г. №134 «Об утверждении правил формирования и использования

[1] Сергей Кашин, Британия на хозрасчете. Журнал «Секрет Фирмы» № 30 (117) от 08.08.2005 http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=862041
[2] ГЧП-РОССИЯ.РУ: информационный портал http://ppp-russia.ru/projects/viewlist/

бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2008 г. N 815 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации", Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 г. № 240-р "Перечень инвестиционных проектов, обеспечиваемых государственными гарантиями" и др. [1]

Государственно-частное партнерство в России реализуется посредством таких инструментов, как Инвестиционный фонд, Банк развития, другие государственные корпорации, особые экономические зоны, Российская венчурная компания, Концессии.

Банк развития был создан в 2007 году, Федеральный Закон «О банке развития» прямо закрепляет за Внешэкономбанком функции участника рынка ГЧП. Центр государственно-частного партнерства Внешэкономбанка является структурным подразделением Банка развития. Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» определяет приоритет инструментов государственно-частного партнерства, устанавливает показатели, механизмы и ограничения финансирования. Стратегия развития Внешэкономбанка на период 2008-2012 гг. устанавливает стратегической целью развитие механизмов ГЧП, определяет целевые показатели проектов государственно-частного партнерства с участием Внешэкономбанка, формулирует задачи развития деятельности Центра. Целевым показателем является обеспечение доли проектов государственно-частного партнерства в общем объеме портфеля проектов, финансируемых Банком, на уровне не ниже 30%.

С целью содействия разработке и реализации проектов на основе государственно-частного партнерства в июне 2008 года был создан Центр государственно-частного партнерства.[2]

Государственно-частное партнерство, как в Российской Федерации, так и в Европе представляет собой модель по привлечению внутреннего и иностранного капитала, инвестиций в инфраструктурные отрасли экономики (транспорт, энергетика, инновации, ЖКХ, здравоохранение). Концессии, как одна из форм реализации ГЧП, потенциально могут стать стратегической основой притока капитала в Россию в целях реализации уникальных проектов по освоению минеральносырьевых ресурсов, строительству новых энергетических мощностей и прочих масштабных промышленных и инфраструктурных объектов.

Сегодня, при кризисной ситуации, объем финансовых ресурсов банков ограничен, поэтому государственно-частное партнерство в России становится наиболее востребованным для модернизации инфраструктуры (транспортной, энергетической, социальной). В условиях кризиса это наиболее эффективный и едва ли не единственный путь реализации масштабных проектов.

По оценкам экспертов, энергетика - отрасль, достаточно устойчивая к мировому финансово-экономическому кризису, но, как и любая другая отрасль производства, развивается на пересечении текущих и перспективных планов, чаще всего связанных с реализацией тех или иных инвестиционных программ. Для выполнения этих программ нужны инвестиции.

---

[1] ГЧП-РОССИЯ.РУ: информационный портал http://ppp-russia.ru/npa/

[2] 2006 Внешэкономбанк Разработка РБК СОФТ, http://veb.ru/ru/PPP/

Импульс для проектов на основе государственно-частного партнерства придаст развитие федеральной и региональной законодательной базы, учитывающей все риски и гарантии, ответственность и обязательства, как государства, так и частного бизнеса. Пока таких правил и гарантий нет, соответственно, и с инвестициями проблематично. Причем, в первую очередь, нужны региональные нормативные акты, регламентирующие участие субъекта в проектах государственно-частного партнерства, как это сделано, например, в Санкт-Петербурге. Что касается федерального уровня, то здесь наибольшего успеха достигло министерство транспорта, проведя конкурсы по нескольким крупным федеральным проектам, которые реализуются на основе закона о концессионных соглашениях. Но до финансового закрытия этих проектов еще далеко.

Несмотря на то, что развитие государственно-частного партнерства находится на начальной стадии, необходимо консолидировать различные и часто противоречивые мнения относительно развития нормативной базы и практики, которые существуют и в аппарате правительства, и в отраслевых министерствах, и среди бизнес-структур.

Основная проблема развития государственно-частного партнерства в РФ в том, что государство нуждается в бизнесе больше, чем бизнес в государстве. Государство в РФ призывает бизнес к сотрудничеству, в более успешной западной практике государственно-частного партнерства именно бизнес является « инициатором совместных инфраструктурных проектов», государство обеспечивает ему высокую доходность.

Для продуктивной работы механизма государственно-частного партнерства в РФ необходимы выполнение следующих условий:

1. Политическая и институциональная основа и поддержка проектов;

2. Твердая политико-правовая среда. Необходима нормативно-правовая база, которая обеспечит гарантии бизнес-инвесторам и создаст безопасные условия для инвестирования, перераспределит риски и возможности между государством и частным сектором;

3. Государственные заказы должны распределяться эффективно и прозрачно, в основе этого - модернизация конкурсных процедур, которые далеко не совершенны.

Системная реализация данных условий позволит государственно-частному партнерству развиваться в сторону привлечения инвестиций в полном объеме, а не в виде «инноваций». Государственно-частное партнерство представляет собой одну из самых эффективных форм сотрудничества государства и бизнеса в сфере инфраструктуры. Такие проекты, как правило, обходятся дешевле по затратам, реализуются в срок и без превышения смет - это мировая практика. ОАО «Энергокомплекс», к примеру, как инвестор-заказчик, ведет строительство с использованием кредитной линии Банка ВТБ, а город помогает компании в предоставлении подходящих площадок, выпуске распорядительных документов, получении согласований, обеспечении загрузки подстанций. Программа по строительству подстанций находится под постоянным контролем со стороны правительства Москвы.

Ориентировочная стоимость программы достигает 100 млрд рублей. Для реализации проекта банк ВТБ открыл для компании кредитную линию на 40 млрд рублей до 2013 года. Совокупный прирост трансформаторной мощности в рамках системы электроснабжения города Москвы составит около 4000 мегаватт. Протяженность построенных линий электропередачи - около 200 км. В настоящее время введены в эксплуатацию 4 электроподстанции: ПС «Грач», ПС «Яшино», ПС «Марфино», ПС «Никулино». В различной степени готовности

находится еще ряд подстанций: ПС «Ново-Кузьминки», ПС «Мещанская», ПС «Ново-Орехово», ПС «Первомайская», ПС «Перерва», ПС «Красносельская».[1]

Стоит отметить, что развитие ГЧП в РФ должна работать на развитие регионов, и наиболее активно - для регионов-доноров. Таким образом, следует рассмотреть проблему развития ГЧП именно в регионах РФ.

Единого мнения по государственно-частному партнерству у чиновников, бизнесменов и банкиров нет. В регионах не дают точного определения государственно-частного партнерства. Однако вряд ли в России найдется регион, в котором не было бы потребности восстанавливать и развивать дорожную сеть, объекты ЖКХ, углублять реки, развивать порты, а дефицит регионального бюджета, сокращение трансфертов из федерального бюджета, направляемых на реализацию региональных инвестиционных проектов говорит о необходимости развития государственно-частного партнерства.

Одной из основных проблем государственно-частного партнерства является то, что целые блоки законодательства не готовы к крупным инфраструктурным проектам по методу государственно-частного партнерства.

В законе о концессиях существуют большие дыры, в разделении между федеральными налогами и налогами в регионах также большие пробелы. Возникают трудности в разделении ответственности , к примеру, по дороге из Москвы в Санкт-Петербург между инвестициями различных типов. Так же в налоговом, лесном, водном кодексах - везде множество вопросов. Все это приводит иностранных инвесторов к тому, что они не могут отнести собранные документы о проектах в банк на аккредитование, так как они противоречат риск-менеджменту компании или банка. Положительные стороны инвестирования в России - абсолютная поддержка государственно-частного партнерства со стороны президента, премьера и всех губернаторов.

Необходимость модернизации по вопросам государственно-частного партнерства необходима так же для того, чтобы оставаться в двадцатке ведущих стран мира и сделать большой шаг в области инфраструктуры.[2]

Государственно-частное партнерство в России развито сравнительно слабо. Одним из основных препятствий реализации его на практике является слабая нормативно-правовая база. Отсутствие единого закона о государственно-частном партнерстве обуславливает отсутствие централизации в его системе.

Так же нехватка специальных институтов развития - проектных площадок, объединяющих в одном месте государство, бизнес, консультантов, финансово-кредитные институты - приводит к отсутствию у региона доступа к финансовым и интеллектуальным ресурсам. Инвестор и финансово-кредитные институты - к интересным инфраструктурным проектам. В настоящее время при поддержке региональных администраций и бизнес-структур центр учреждает региональные центры развития государственно-частного партнерства в субъектах РФ, основной функцией которых являются подготовка и

---

[1] Павел Селезнев. ГЧП — настоящее и будущее. Российская Газета, 22 декабря 09 http://ecomplex.ru/content/view/95/80/lang,ru

[2] Елена Шмелева, Согласия в партнерах нет. ГЧП нуждается в методологической и правовой базе. Российская Бизнес-газета" №752 (19) от 1 июня 2010 г, http://www.rg.ru/2010/06/01/gchp.html

структурирование таких проектов. Отличие такой структуры заключается в ее гибкости и отсутствии бюджетного финансирования.[1]

Коренная проблема развития государственно-частного партнерства в России в том, что в данной системе государство опирается на бизнес. В западных же моделях с развитым ГЧП бизнес является «инициатором совместных инфраструктурных проектов». Государство в России, нуждаясь в бизнесе, хотя и дает твердые гарантии и поддержку на длительные проекты, но не предлагает высокий доход частному сектору.

Таким образом, развитие государственно-частное партнерство в России зависит от следующих факторов:

1. Политической и институциональной основы и поддержки проектов,

2. Твердой политико-правовая среды, развития безопасных условий для инвестирования, перераспределения рисков и возможностей между государством и частным сектором,

3. Эффективности и прозрачности государственных заказов.

Канина И.А.
канд. юрид. наук
(РГСУ, г. Москва)

НУЖЕН ЛИ РОССИИ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ»?

«Гражданское общество и государство – абсолютно взаимозависимые социальные величины... в одинаковой мере необходимы друг другу. И связь между ними – это «связь взаимодополнения»»[2]. Соответственно, важно не противопоставлять эти два понятия, а рассматривать их как некий политико-правовой социум, в котором ведущая роль принадлежит гражданскому обществу.

Как правило, под гражданским обществом понимают свободное демократическое правовое общество, в котором человек может реализовать возможности своего свободного выбора, самоопределения, проявить творческую и гражданскую активность во благо семьи, государства и общества в целом. Однако реализация таких возможностей и проявление различного рода активности человека в гражданском обществе были бы невозможны без регулирующей роли государства, которое призвано создавать и обеспечивать нормальные условия в различных сферах общественной жизни.

Гражданское общество как социальная система имеет определенную структуру. В ней выделяют пять подсистем, среди которых:

1. Социальная (это, прежде всего, институты семьи и отношения, обусловленные ее существованием).

2. Экономическая (в нее включаются отношения собственности, производства, распределения, обмена, потребления и т.п.).

---

[1] Юлия Орлова, директор департамента развития региональной инфраструктуры Центра развития государственно-частного партнерства. ГЧП с приставкой "квази", Российская бизнес газета. 27.07.2010, http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/gchp-s-pristavkoy-kvazi-rosgazeta27072010

[2] Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблемы соотношения. - М.: Юрист, 2002. - С. 101.

3. Политическая (включает целостные саморегулирующиеся элементы (организации) – государство, политические партии, общественно-политические движения, объединения и отношения между ними по поводу власти).

4. Духовно-культурная (включает отношения, связанные с образованием; а также отношения, обуславливающие возникновение и развитие науки, культуры, религии).

5. Информационная (складывается в результате общения людей друг с другом непосредственно через СМИ).

Из вышеизложенного следует, что сфера функционирования гражданского общества не ограничивается только экономическими отношениями, она гораздо шире. Безусловно, все перечисленные подсистемы так или иначе взаимодействуют между собой, но такое взаимодействие не всегда слажено. Особенно явно в последнее время наблюдаются противоречия между социальной и политической подсистемами. Конечно же, это неслучайно, поскольку публичная власть никогда полностью не совпадала с населением, несмотря на то, что согласно ч.1 ст. 3 Конституции РФ в демократическом государстве народ является источником власти.

Возникшая проблема далеко не тривиальна. Ситуация заключается в следующем: с момента образования Российской Федерации власти пытаются внедрить элементы ювенальной юстиции в российскую систему путем создания Федерального закона «Об основах системы ювенальной юстиции». Цель закона – ограничить права родителей в воспитании своих детей в соответствии со своим мировоззрением, культурными и нравственными традициями под видом защиты прав и свобод ребенка. Казалось бы, цель гуманная, но последствия будут весьма разрушительными: произойдет полное уничтожение семьи как института гражданского общества, поскольку принципы ювенальной системы предполагают воспитание детей обществом (врачами, учителями, психологами и т.п.), а не родителями. Иными словами, ювенальные органы будут диктовать родителям как воспитывать детей. Если же родители не будут выполнять их требования, то эти органы будут изымать любого ребенка из абсолютно любой семьи по любому поводу. Для этого достаточно будет лишь звонка самого ребенка или доноса соседей, которые посчитают, что в том или ином случае нарушены интересы ребенка.

Таким образом, ювенальная юстиция – это определенная система, где права и свободы ребенка находятся в приоритете. Вроде бы, ничего плохого в этом нет. Но если разбираться в особенностях ювенальной системы более глубоко, то получается, что это «…система, нацеленная, с одной стороны, на максимальное смягчение отношения к несовершеннолетним правонарушителям: повышение срока ответственности до 18 лет, замена уголовной ответственности на «альтернативную», а с другой стороны – под предлогом защиты интересов детей – максимальное ограничение прав родителей и внедрение технологии узаконенного изъятия из любой семьи любого ребёнка»[1].

Как известно, данная система крайне негативно проявила себя на Западе. Например, в Финляндии «… закон о так называемом «похищении детей» на практике оказывается инструментом репрессий применяемым к иностранцам, в особенности – по отношению к русским матерям. Так как согласно законодательству Финляндии никакого письменного разрешения для вывоза ребенка за границу не требуется, практически кого угодно можно сделать преступником на основании того, что родитель отправился путешествовать за

[1] Абдуллин Р. и др. Благими намерениями? Ювенальная реальность. Часть II. // http://www.oodvrs.ru

границу вместе с собственным ребенком. В частности, это напрямую касается русских матерей, которые, безусловно, хотят ездить в Россию вместе со своими детьми. Этих женщин также очень просто можно обвинить в том, что они «шлепают» своих чад, на этом основании забрать детей и изолировать их от родителей на неопределенно долгое время, – навсегда. …Система ювенальной юстиции формирует по Финляндии настоящую сеть концентрационных лагерей. В стране действует более сотни так называемых детских домов, которые в действительности представляют собой частные тюремные заведения, образованные по типу частных фирм, в которых работают тысячи сотрудников. Если ребенок попадет туда, его уже никогда не выпустят обратно. Дети нужны владельцам этого бизнеса, чтобы с их помощью получать от государства огромные субсидии…»[1]. Одним из самых вопиющих случаев был недавний пример с Риммой Салонен, у которой выкрали ребенка в апреле 2009 года в России. В течение месяца его прятали в финском консульстве Санкт-Петербурга, а затем в багажнике дипломатической машины перевезли в Финляндию. До сих пор финские власти официально отрицают российское гражданство сына Риммы Салонен и запрещают ему разговаривать на русском языке, молиться, креститься и т.п.

К сожалению, подобные случаи происходят не только в Финляндии, но и в США, Франции, Германии и др. За границей доносительство на родителей приобретает порой абсурдные формы. Дети жалуются в различные инстанции, если им не купили понравившуюся игрушку, не разрешили завести домашнее животное, отказались давать карманные деньги и т.п. А ювенальные органы, в свою очередь, используют такие ситуации в свою пользу, отнимая детей у родителей, порой до конца не разобравшись в произошедшем.

Тем не менее, на западе многие люди постепенно начинают понимать безнадежность и бесперспективность системы ювенальной юстиции, которая отнимает у них детей под видом защиты прав ребенка. В последнее время в некоторых странах (Франции, Израиле, Финляндии и др.) проходили марши протеста против ювенальной юстиции, которую глава Антифашистского комитета в Финляндии Йоханн Бекман называет «ювенальным фашизмом». Йохан Бекманн особо подчеркивает, «что безнаказанность социальных работников приводит к тому, что эта работа становится привлекательной для садистов, получающих удовольствие от разрушения семей и страданий детей и родителей»[2].

Что касается нашей страны, то попытка внедрения ювенальной юстиции в России является одной из наиболее актуальных в последнее время. Никто достоверно не может предположить, к чему приведет слепое следование западным тенденциям. Этот вопрос на протяжении достаточно длительного времени обсуждается не только парламентариями и различными организациями, но и представителями общественности. Безусловно, существующие точки зрения на этот счет расходятся. Например, активную позицию по продвижению системы ювенальной юстиции занимает депутат Государственной Думы РФ от фракции «Единая Россия» госпожа Лахова. Однако деятельность госпожи Лаховой председатель правления Общественного комитета по правам человека Т.А. Квитковская прокомментировала следующим образом: «…депутат Лахова Е.Ф. …сосредоточила всю свою деятельность на внедрении программ планирования

[1] Бекман Й. Ювенальная юстиция: путь к фашизму. // http://sovest.dnepro.org/2010/1596.html

[2] Кошкарова Е. Чем «одарит» семью ювенальная юстиция? // http://rus.ruvr.ru/2010/07/16/12550670.html

семьи и полового воспитания, имеющих своей целью скорейшую деградацию и вымирание избравшего ее народа России»[1]. В укреплении позиций ювенальной юстиции в России заинтересованы также Департамент международного развития Великобритании (DFID), Швейцарское Агентство развития и сотрудничества, финансирующее базовый центр поддержки судебно-правовой реформы и ювенальной юстиции, развернутый в качестве эксперимента в Ростовской области и др. Но, к счастью, есть и противники внедрения данной системы в нашей стране. Большинство российских парламентариев выступает против введения в России ювенальной юстиции, среди них: заместитель председателя Совета Федерации и глава Национального общественного комитета «Российская семья» М. Николаев, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по образованию В. Шудегов, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Илюхин и др., а также многие представители общественности. Они считают, что создание подобной системы в России приведет к окончательному исчезновению семьи как института гражданского общества, а также к ломке существующих учреждений и созданию новых структур, которые, по сути, будут дублировать функции уже существующих организаций.[2]

В связи с этим хотелось бы упомянуть несколько слов о правовой составляющей данной проблемы. На сегодняшний день Конституцией Российской Федерации, а также Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации» № 1-ФКЗ установлен четкий перечень судов, которые могут осуществлять судопроизводство в России. Среди таких судов ювенальные суды не названы. Соответственно, никаких правовых предпосылок для создания подобных органов в судебной системе Российской Федерации не предусмотрено. Более того, нельзя допустить, чтобы права ребенка были выше прав остальных граждан Российской Федерации, иначе это будет прямым нарушением п.2 ст. 19 Конституции Российской Федерации, где определяются гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от каких бы то ни было обстоятельств. Касательно самой системы защиты прав детей, существующей в России, следует сказать, что она достаточно эффективна, так как отвечает всем международным стандартам в области защиты прав ребенка, а также так называемым Пекинским правилам, и необходимость в ее кардинальном изменении, вряд ли, существует. Тем более что в России уже есть специальные судьи, которые занимаются ведением уголовных дел несовершеннолетних. При этом судьи российских судов имеют юридическое образование и опыт в отличие от помощников судьи в системе ювенальной юстиции, которые, по сути, выполняют функции социального работника, имеющего неограниченные права в отношении родителей: свободный доступ в любой дом и изъятие детей в досудебном порядке.

Конечно же, в рамках данной статьи, невозможно показать все аспекты данной проблемы, но основные положения, представляется, были раскрыты.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод о том, что ювенальная система для России на сегодняшний день нецелесообразна и неприемлема. Во-первых, она не решит проблему насилия над детьми, так как в суд начнут обращаться не те дети, которые действительно подверглись насилию со стороны взрослых, а те дети, которые неправильно истолковывают свои права

[1] Новопаншин А. Будем держаться своего. // http://www.rusvera.mrezha.ru/588/11.htm

[2] Ювенальная система: Родителей – в отставку? Разрушение семьи под видом борьбы за права детей. – М.: Даниловский благовестник, 2010. – С. 229-231.

и злоупотребляют ими в силу детского эгоизма. Это приведет к тому, что дети будут обладать только правами, а родители только обязанностями. Во-вторых, данная система является чуждой российскому сознанию, так как она не учитывает российских особенностей, в том числе в воспитании детей в соответствии с представлениями, взглядами, самобытными национальными традициями и культурой. Это впоследствии приведет к распаду семьи как основного социального института гражданского общества, играющего огромную роль в становлении личности. В-третьих, повышение порога уголовной ответственности несовершеннолетних до 18 лет будет способствовать резкому росту преступности среди подростков, которые будут осознавать, что до 18 лет они абсолютно безнаказанны. В-четвертых, будут нарушены конституционные права граждан: право на неприкосновенность жилища; право на свободу выбора воспитания; право на свободу вероисповедания; право на рассмотрение дела тем судом и тем судьей, к подведомственности которых это дело отнесено, и многие другие. В-пятых, создание ювенальной юстиции неизбежно приведет к разрушению всей системы судебных и правоохранительных органов, к нарушению принципа разделения властей, к изменению национального законодательства и к потенциальной угрозе национальной безопасности. В-шестых, данная система приведет к падению уровня образования, нарушению нормального развития детей, деградации молодежи, а также стремительному развитию коррупции.

Анализируя минусы ювенальной юстиции, можно сказать, что ее насильственное внедрение приведет к дестабилизации общества и к негативным тенденциям по отношению к власти, не способной надлежащим образом взаимодействовать, прежде всего, с социальными институтами гражданского общества. Ведь при насильственном введении ювенальной юстиции в России традиционные подходы воспитания детей, основанные на православной этике, признании и принятии других религий, национальных нравственных и религиозных ценностей, будут подменяться западными, основанными на притуплении духовных потребностей, отсутствии чувства коллективизма, взаимовыручки, альтруизма и самопожертвования, а также на ограничении родительской власти под предлогом защиты детей от произвола.

Возможно, для введения подобной системы в России придется разработать собственную национальную систему, учитывающую особенности нашей страны. Хотя это довольно трудно осуществить. Политика России в настоящее время должна быть направлена на укрепление детско-родительских отношений и традиционной системы воспитания подростков, а также на сохранение семьи путем решения проблем беспризорности, финансирования малоимущих и многодетных семей, ужесточения наказаний за совершения преступлений несовершеннолетними и т.п. Только таким образом будет достигнута цель гражданского общества по созданию условий для обеспечения достойной жизни и свободного развития индивидов, обеспечению доступа к разного рода информации, в том числе в международном масштабе. При этом нельзя забывать о том, что только государство в лице своих органов сможет обеспечить подобные условия путем принятия тех или иных законов. Именно поэтому важно, чтобы принимаемые законы отвечали потребностям гражданского общества, чтобы индивиды осуществляли свои интересы под защитой права. Соответственно, в свете данной статьи необходимо сказать, что власти должны детально взвесить все «за» и «против» относительно принятия Федерального закона «Об основах системы ювенальной юстиции» с тем, чтобы не допустить разрушение и уничтожение семьи как главного

социального института гражданского общества, без которого будет невозможно дальнейшее существование и развитие самого гражданского общества.

Ким Н.А.
аспирантка,
(ГУУ, г. Москва)

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА И КОНТРОЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Процесс управления изменениями невозможно осуществлять без наличия эффективной системы мониторинга и контроля результативности проводимых изменений. Поскольку территория, как объект реформирования является объектом мезоуровня, то есть является сложной системой, включающей множество объектов микроуровня, таких как предприятия, и даже мезоуровня, например, видов экономической деятельности, то одной из ключевых проблем, с которой сталкиваются органы государственной власти и местного самоуправления при реализации стратегии изменений и контроле ее результативности, является проблема оценки эффективности изменений по всем направлениям социально-экономического развития территории.

Важнейшим элементом системы стратегического управления территориальными изменениями является система мониторинга. Мониторинг направлен на обеспечение систематической оперативной оценки проводимых изменений в экономической и социальной сферах территории на всех уровнях управления и для любого уровня экономических объектов - элементов этого региона: от отрасли народного хозяйства до отдельного предприятия. Кроме того, задачей мониторинга является обеспечение возможности сопоставления степени достижения целей посредством проводимых изменений с уровнем произведенных затрат.

Контроль – процесс измерения и оценки результатов реализации стратегии изменений и программ, выполнения корректирующих действий, обеспечивающих достижение стратегических целей, – позволяет видеть всю действительную картину состояния контролируемого объекта или процесса и потому от эффективности проведения контроля, в конечном счете, зависит качество принимаемых решений и своевременное их выполнение.

Содержательным наполнением системы мониторинга и контроля является система целей и задач стратегии территориальных изменений, выполнение которых должна отслеживать данная система. Для проведения эффективного мониторинга достижения основной стратегической цели развития территории (миссия территории) – обеспечение устойчивого развития и повышение качества жизни населения на основе использования ее природно-ресурсного, производственного, имущественного, инвестиционного, инновационного потенциалов, – необходима детализация этой цели. Для этого необходимо выстроить иерархическую структуру целей, причем правомерно рассматривать иерархию в различных аспектах:

1) иерархия целей хозяйствующих субъектов, где на нижнем уровне находятся предприятия, далее, на среднем уровне, следуют различные их объединения вплоть до отраслей народного хозяйства, а на верхнем уровне – сама территория;

2) иерархия целей с точки зрения горизонта планирования их достижения - стратегические, тактические и оперативные цели;

3) иерархия целей по значимости влияния их достижения на достижение главной стратегической цели – своего рода «веса» целей, которые могут использоваться, например, для ранжирования целей по степени приоритетности.

Система мониторинга и контроля хода осуществления программ разрабатывается и осуществляется как конкретизация различных стратегических направлений и базируется на анализе эффективности реализации программных мероприятий. При этом оценка эффективности тоже в своей основе имеет приоритетные цели социально-экономического развития. Предметом непосредственного мониторинга являются показатели содержания мероприятий с последующей экспертной оценкой их целевой результативности.

С учетом перечисленных иерархических связей и детализации стратегии территориальных изменений все множество разноплановых и разноуровневых целей необходимо выстроить в целостную и непротиворечивую структуру, позволяющую соотносить разные по характеру и значимости цели. Для решения подобных задач в мировой практике корпоративного управления используется аналитический инструмент, называемый системой сбалансированных показателей (ССП), который помогает отслеживать не только значения отдельных показателей, но и их взаимодействие и сбалансированность, однако в практике управления территориальным развитием данный инструмент стратегического планирования пока не имеет детально проработанного методического обеспечения.

Система сбалансированных показателей (Balanced Scorecard – BSC) – система управления, позволяющая руководителям переводить стратегические цели компании в четкий план оперативной деятельности подразделений и сотрудников и оценивать результаты с точки зрения реализации стратегии с помощью ключевых показателей эффективности. Прежде всего, ССП направлена на увязку показателей в денежном выражении с операционными измерителями таких аспектов деятельности социально-экономических систем, как удовлетворенность потребителей, внутренние бизнес-процессы, инновационная активность, мероприятия по улучшению финансовых результатов. В классическом виде система сбалансированных показателей представлена как иерархическая система показателей, связанных между собой причинно-следственными связями, что позволяет обеспечить достижение синергетического эффекта деятельности по указанным векторам развития. Термин «сбалансированный» в контексте мониторинга результативности территориальных изменений означает, что в совокупности значения всех групп показателей характеризуют такое желательное состояние или траекторию развития территории, которое обеспечивает:

1) баланс интересов основных участников социально-экономических процессов (власти, общества и бизнеса), происходящих на анализируемой территории относительно целей и задач развития данной территории;

2) баланс между основными аспектами социально-экономического развития территории, в первую очередь, баланс и согласование стратегических, тактических и оперативных задач развития всех участников.

Отсюда следует, что система сбалансированных показателей составляется на основе процедур согласованных позиций власти, общества и бизнеса. Для объекта каждого уровня управления целесообразно выделить основные цели и сформировать соответствующую им сбалансированную систему показателей, снабженную целевыми значениями указанных

показателей и соответствующими контрольными сроками, а также пороговыми значениями, достижение которых связывается с необходимостью принятия управленческих мер. Так как таких контролируемых показателей для каждого объекта управления не должно быть много, то необходимо выбрать несколько ключевых или сконструировать несколько интегральных, характеризующих тематические блоки целей в соответствии с ранжированием целей объекта по их значимости.

Разработка и внедрение системы сбалансированных показателей предполагает реализацию следующих этапов:

1) анализ характерных особенностей и путей развития территории;

2) определение ключевых аспектов развития территории и детализация миссии территории на стратегические цели в соответствии с выявленными ключевыми аспектами;

3) разработка карты стратегии;

4) формирование системы показателей;

5) определение прогнозных значений показателей;

6) разработка формата и системы показателей для отдельных подразделений;

7) разработка плана мероприятий;

8) внедрение карты стратегии.

В соответствии с методологией ССП учитываются четыре перспективных блока (подсистемы) построения и организации выполнения стратегии территориальных изменений, связанные между собой причинно-следственными связями.

1. Подсистема финансов.
2. Подсистема маркетинга.
3. Подсистема внутренних процессов.
4. Подсистема обучения и роста.

Подсистема финансов включает традиционные инструменты управленческого контроля: финансовые показатели и финансовые коэффициенты, оценивающие результативность выполнения конкретных мероприятий для всех участников реализации стратегии изменений. Стратегической целью данной подсистемы является эффективное использование бюджетных средств в процессе реализации стратегии территориальных изменений. В рамках данной цели целесообразно выделить два стратегических направления:

- рост доходов территориального бюджета за счет появления новых источников доходов территориального бюджета при более интенсивном использовании существующих источников (стратегия роста);

- снижение расходов бюджета и эффективное использование имеющихся активов и ресурсов (стратегия эффективности).

В зависимости от направленности проводимых изменений стратегические направления могут быть детализированы следующими целями:

а) при ориентации на финансовое оздоровление территории – достижение сбалансированности бюджета при выполнении государственных и муниципальных полномочий; снижение дотационности бюджета, снижение объема государственного или муниципального долга, снижение просроченной задолженности;

б) при ориентации на повышение инвестиционной привлекательности территории – расширение государственного участия в финансировании приоритетных отраслей экономики региона, муниципального образования; снижение инвестиционных рисков за счет привлечения капиталов

негосударственных инвесторов в финансирование территориальных инвестиционных программ; повышение ликвидности активов, находящихся в государственной и муниципальной собственности; стимулирование инвестирования сбережений населения;

в) при ориентации на инновационное развитие территории – привлечение внебюджетных источников в финансирование инновационной сферы, увеличение бюджетных поступлений от результатов инновационной деятельности и др.

Подсистема маркетинга описывает особенности процесса создания ценности для потребителей продукции и услуг, предоставляемых территорией (государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, государственными и муниципальными служащими, органами государственной власти и местного самоуправления). Главная стратегическая цель данной подсистемы – обеспечение социальной стабильности, создание благоприятного инвестиционного климата территории. Она достигается за счет анализа потребностей и изменений в потребительских предпочтениях или поведении внешней и внутренней среды (населения, хозяйствующих субъектов, инвесторов, органов государственной власти регионального и федерального уровня) и методов ведения конкурентной борьбы за инвестиции в развитие территории.

По сути, это рыночное позиционирование территории в целях привлечения финансовых ресурсов, которое описывается критериями и показателями удовлетворенности населения качеством решения вопросов местного значения; сокращением количества неудовлетворенных запросов, жалоб и обращений; увеличением количества вновь созданных предприятий; ростом количества рабочих мест; снижением уровня безработицы; наличием инвестиционного рейтинга территории; наличием налоговых льгот, государственных и муниципальных гарантий для инвесторов; наличием системы государственного (муниципального) заказа; занимаемой долей рынка в целевых сегментах и др. В данной подсистеме целесообразно выделить следующие составляющие:

- социальная защита (цель – удовлетворенность населения качеством предоставляемых услуг и социальной поддержкой);
- нормативно-правовое обеспечение (цель – соответствие применяемых процедур нормативным и законодательным актам);
- финансовое обеспечение (цель – формирование эффективной системы гарантий и льгот);
- территориальная инфраструктура (цель – адаптация социальной, производственной, инвестиционной, инновационной инфраструктуры условиям развития территории и потребностям заинтересованных сторон);
- позиционирование на региональных рынках (цель – расширение партнерских связей с инвесторами).

Подсистема внутренних процессов в значительной степени определяется целями, поставленными в подсистеме маркетинга и финансов, и указывает, при каких процессах достигаются данные цели. Стратегической целью данной подсистемы является организация эффективного взаимодействия заинтересованных сторон, участвующих в реализации стратегии. Эффективность внутренних процессов определяет конкурентные преимущества территории, то есть внутренние процессы должны быть выстроены таким образом, чтобы обеспечить максимальные возможности для привлечения инвестиций и ведения инвестиционной деятельности на территории региона или муниципального образования с минимальными

издержками. На уровне подсистемы внутренних процессов целесообразно выделить ключевые направления и детализировать цели территориальных изменений, по которым в дальнейшем будет проводиться оценка результативности:

- органы государственной власти и местного самоуправления (цель – снижение процента неэффективно решаемых вопросов местного значения, реализуемых государственных полномочий);
- предпринимательство (цель – рост налогооблагаемой базы);
- инвестиции (цель – прирост инвестиций);
- инновационная сфера (цель – активное внедрение новых технологий и обеспечение роста эффективности их использования);
- государственная и муниципальная собственность (цель – соответствие объектов собственности государственным и муниципальным функциям);
- социальная сфера (цель – снижение доли затрат на содержание социальной сферы в расходах бюджета);
- муниципальное хозяйство (ключевое направление развития муниципального образования, основной целью которого является снижение доли затрат на содержание муниципального хозяйства в расходах бюджета).

Подсистема обучения и роста является ключевым для формирования и эффективного применения системы сбалансированных показателей, поскольку она определяет инфраструктуру, которая должна быть выстроена для управления территориальными изменениями в долгосрочной перспективе. К основным элементам, позволяющим сформировать адекватную и эффективную инфраструктуру реализации стратегических целей, следует отнести:

- человеческий капитал, характеризуемый уровнем квалификации, культурой, знаниями и компетенциями основных участников, необходимыми для реализации стратегии изменений;
- информационный капитал, характеризуемый наличием портфеля информационных и коммуникационных технологий (информация, технологии, базы данных, программно-аппаратное обеспечение, информационные системы, сети связи и др.), необходимые для поддержки принятия решений;
- организационный капитал, характеризуемый способностью социально-экономической системы к организационным изменениям и заключающийся в мотивации и объединении всех участников реализации стратегии территориальных изменений.

Для формализации стратегии, представленной в виде иерархической структуры перспектив, возможности сформировать общее восприятие стратегических приоритетов, определения набора конкретных целей и показателей реализации стратегии изменений строятся стратегические карты. Карта стратегии определяет место и роль каждого участника реализации стратегии, каждого внутреннего процесса, происходящего в органах власти, структурных подразделениях, государственных и муниципальных предприятиях и учреждениях в достижении главной цели проводимых изменений. Карта стратегии отчетливо и ясно отражает процесс создания услуг для населения, описывая многочисленные косвенные связи, необходимые для взаимоувязки всех усовершенствований в организационной системе управления территорией - основной движущей силе процесса реализации стратегии с качественным предложением потребителю необходимых ему услуг. Согласованность (сбалансированность) карты стратегии заключается в учете интересов социальных групп, отраслевых интересов, федеральных и региональных изменений, представлений региональных и местных администраций о способах реализации стратегии изменений.

Таким образом, разработка и внедрение системы сбалансированных показателей в процесс управления территориальными изменениями позволяет:

- решить задачу стратегического планирования и последующего мониторинга достижения стратегических целей;
- проводить комплексную оценку деятельности, основанную на постоянном контроле наиболее существенных аспектов;
- определить важнейшие факторы эффективности и сконцентрировать усилия всех подразделений на достижении успеха по выбранным направлениям;
- сформулировать стратегические цели и задачи региональной и местной администрации в операционных понятиях - цифрах и нефинансовых индикаторах, доступных для понимания конкретных исполнителей;
- мотивировать руководителей подразделений, т.е. центров ответственности, на достижение стратегических целей;
- оперативно принимать управленческие решения на основании сформированных приоритетов деятельности и развития.

Киреев Р.А.
соискатель
(РГСУ, Москва)

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПАТРОНАЖ АРМИИ В ТУРЕЦКОЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ

12 сентября 2010 года в Турции состоялся общенациональный референдум по вопросу внесения поправок в конституцию страны. Итог плебисцита, инициированного «Партией справедливости и развития» премьера Эрдогана, оправдал ожидания властей: почти 60% турок поддержали поправки, расширив полномочия действующего кабинета министров.

О намерении внести поправки в конституцию, приблизив ее к стандартам Евросоюза, турецкое правительство объявило еще в начале этого года. Стремление кабинета Эрдогана «усовершенствовать» основной закон легко объяснить: конституция Турции была принята в далеком 1982-м году, после военного переворота, и явно нуждалась в доработке в соответствии с новыми целями турецкого правительства. Эрдоган и его последователи в очередной раз напомнили, что с окончательным одобрением поправок Турция на целый шаг приблизится к своей давней цели – вступлению в Европейский союз.

Некоторые положения одобренных поправок вызвали некоторые опасения в западном мире, куда так стремится Турецкое государство: в ЕС критически восприняли положения, касающиеся турецкой системы правосудия. В европейском сообществе предположили, что принятые поправки усилят контроль властей над судебной системой страны.

Действительно, если взглянуть на некоторые пункты одобренной конституционной реформы, то напрашивается именно такой вывод. Среди одобренных поправок есть такая, которая предусматривает количественное изменение состава Конституционного суда. Если раньше судей было 11[1], то после реформы их будет уже 17. При этом 14 членов Конституционного суда будет назначать президент, и только оставшихся – парламент. Учитывая, что

[1] См. Конституции государств Европы. - М.: Норма, 2001.

действующий президент страны Абдулла Гюль и парламентское большинство представляют «Партию справедливости и развития», высшая судебная инстанция Турции фактически окажется под влиянием Эрдогана и его команды.

Нетрудно догадаться, что завладев контролем над Конституционным судом, партия Эрдогана ликвидирует фактически единственную юридическую угрозу для своего существования. В 2008 году «Партия справедливости и развития» едва не оказалась под запретом, когда государственный прокурор Турции обвинил ее в стремлении подорвать светские устои государства.[1] Тогда партия власти, к слову, возникшая на базе некогда правившей исламистской «Партии добродетели», избежала тяжелых для себя последствий: рассмотрев гособвинения, 6 из 11 судей Конституционного суда сочли их безосновательными и отказались ликвидировать правящую партию.[2]

Согласно новым поправкам, без собственного правосудия остались и военные, преследование которых отныне войдет в юрисдикцию гражданских судов, а не исключительно военных трибуналов, как было до сих пор. Очевидно, что таким образом турецкие власти защищают себя от армейской верхушки, склонной к вмешательству в политическую жизнь страны. На устрашение военных направлено и другое изменение конституции, одобренное на референдуме: о преследовании участников военного переворота 1980-го года. В соответствии с реформой из конституции будет исключено положение, предоставлявшее юридическую неприкосновенность участникам тех событий.

Стремление установить контроль над судьями и военными, явно прослеживающееся в предложенной «Партией справедливости и развития» конституционной реформе, подталкивает наблюдателей к следующему заключению: возможно, партия премьера Эрдогана готовит почву для существенных перемен в политическом и социальном устройстве страны. Действующий режим обосновано, на мой взгляд, опасается действий Генерального штаба.

Задачи вооруженных сил прямо прописаны в Уставе Внутренней службы Турецких ВС. Ключевой в Законе 211 от 4.01.1961 г. является статья 35, которая гласит: «Обязанностью Турецких Вооружённых сил является защита и сохранение Турецкого отечества и Турецкой Республики, как определено в Конституции».[3]

Бывший начальник Генерального штаба генерал Хильми Озкек считал это положение неким тормозом для деятельности политических партий в случае тенденций радикальных перемен: «Мы стражи режима. По закону наша задача охранять и оберегать режим, когда с ним что-то случается. Мы не являемся врагами ни политики, ни политиков. Мы лишь стражи режима. Вооружённые силы находятся выше любых политических движений и вне их». Однако после 1983 года армия менее склонна прибегать к угрозе силой, предпочитая использовать более тонкие методы и средства для того, чтобы гарантировать политику правительства в тех границах, которые армия считает допустимым.

В 1980-х – первой половине 1990-х годов, после возвращения к гражданскому правлению, Генштаб редко вмешивался в политику правительства. Генералы предпочитали давать рекомендации. Как говорит генерал Озкёк, «переворот не является выходом. Самый лучший выход – это

---

[1] Heper M. The Justice and Development Party Government and the Military in Turkey" // Religion and Politics in Turkey. London, Routledge, 2006

[2] См. Конституции государств Европы. - М.: Норма, 2001.

[3] Шлыков В.И. Кризис кемалистского режима в Турции во второй половине 40-х годов XX века. // Труды Института практического востоковедения. - М., 2005, т.1.

доведение до общественности мнения начальника Генерального штаба». Методы, используемые для трансляции этих рекомендаций заинтересованным лицам, варьируются в зависимости от сферы политики, природы и характера осознаваемых угроз, их важности или неотложности, а также возможной ответной реакции гражданской администрации. В тех сферах, где армия играет ключевую роль в детальном формулировании политики, она стремится использовать официальные трибуны. Самой важной из них является Совет национальной безопасности.

Статья 118 Конституции Турции 1982 года серьёзно повысила статус этого органа. Это был не просто консультативный орган. «Совет министров рассматривает в первую очередь решения Совета национальной безопасности относительно мер, которые он считает необходимыми для сохранения, существования и независимости государства, целостности и неделимости страны, обеспечения мира и безопасности общества».

Принятый в 1983 году Закон № 2945 «О Совете национальной безопасности и Секретариате СНБ» предоставил генеральному секретарю СНБ, который являлся действующим генералом, право неограниченного доступа к любому гражданскому органу управления для того, чтобы осуществлять мониторинг за реализацией рекомендаций, представленных СНБ кабинету министров.

Армия может также отслеживать действия гражданских властей через участие в деятельности ряда других правительственных органов – таких как Совет по высшему образованию или же Высший совет по радио и телевидению, надзирающий за вещанием на заграницу. Один из трёх членов в коллегиях Судов государственной безопасности является военным судьёй. Кроме того, существует практика еженедельных встреч с премьер-министром и президентом, на которых начальник Генштаба имеет возможность доводить озабоченность армии до сведения политического руководства.

Генеральный штаб поддерживает тесные связи с чиновниками, ответственными за те сферы политики, к которым проявляется особый интерес. Он также располагает собственной экспертизой, включающей рабочие группы, которые состоят из штабных офицеров или в самом Генштабе, или в штабах отдельных видов вооружённых сил. Рабочие группы не являются постоянными, а формируются и распускаются в соответствии с потребностями.[1]

К концу 80-х годов XX века ограничения, наложенные военным режимом 1980–1983 гг., медленно ослабевали, тем самым давая понять, что система влияния силового аппарата на политику страны себя изжила.

Но в марте 1994 года по итогам выборов большинство мест в парламенте получает исламистская Партия благоденствия (ПБ). После парламентских выборов 25 декабря 1995 года ПБ стала крупнейшей партией в парламенте, хотя получила всего лишь 21,4% голосов и 158 мест из 550. В июне 1996 г. ПБ сформировала вместе с Партией верного пути, у которой было 135 мест, коалиционное правительство, и лидер ПБ Неджметтин Эрбакан стал первым в истории Турции открыто исламистским премьер-министром.

Само факт нахождения у власти исламистской партии было неприемлемо для Генерального штаба. В последние месяцы 1996 г. ведущие генералы сделали серию публичных заявлений, предупреждавших о том, что лаицизм находится под угрозой. В январе 1997 года командующие вооружённых сил провели совещание на военно-морской базе Гёльджюк, что на Мраморном

[1] Там же.

море, на котором они окончательно сформулировали стратегию действий по отстранению ПБ от власти.

Генштаб отдал предпочтение координированию и оживлению действий оппозиции Партии благоденствия. Поощряя публичные протесты и действуя из-за кулис, армия надеялась отодвинуть исламистов от власти, не прибегая не только к силе, но даже и к угрозам применения силы. Тем не менее 3 февраля 1997 года генералитет воспользовался случаем, чтобы напомнить ПБ, что полномасштабный переворот не исключается: через пригород Анкары Синджан, в ответ на выступление местного мэра, члена Партии благоденствия Бекира Йилдыза с речью в поддержку шариата, проследовала колонна танков. На заседании СНБ 28 февраля 1997 года армия представила гражданскому правительству перечень из 18 антиисламистских мер, которые она хотела видеть реализованными.[1] Этот список был подготовлен секретариатом СНБ в сотрудничестве с рабочими группами в Генштабе. Эрбакан в конечном счёте согласился передать перечень кабинету министров. 14 марта меры были одобрены меджлисом. Девять лет спустя «меморандум 28 февраля» будет назван «постмодернистским военным переворотом». 18 июня 1997 года Правительство Эрбакана подало в отставку.

Тем не менее, 3 ноября 2002 года на парламентских выборах побеждают исламисты – Партия справедливости и развития. Кроме нее в меджлис прошла только левоцентристская Народно-республиканская партия, получившая 19% голосов и 178 мест.

Единственным вариантом отстранения Партии справедливости и развития от власти был полномасштабный переворот и установление прямого военного правления по образцу 1980 года. Однако с тех уже далёких времён многое изменилось в Турции как в сфере политики и социальных отношений, так и в сфере экономики, особенно критичной для армии. Если ранее вмешательство армии никак не отражалось на экономической привлекательности страны, а предпринимательские слои в целом спокойно относились к наведению порядка путём введения режима чрезвычайного положения, то теперь любое резкое движение военных повлекло бы за собой ухудшение инвестиционного климата со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями для экономики Турции, являющейся составной частью мировой экономики.

Когда Партия справедливости и развития оказалась победительницей на выборах в ноябре 2002 года, генерал Озкёк направил поздравления Тайипу Эрдогану, который в то время ещё не был избран в меджлис. Впоследствии Озкёк говорил: «Выборы состоялись в соответствии с демократическими правилами. Результаты отражают предпочтения наших людей, которые я уважаю».

Сегодня же буквально все слои турецкого общества смотрят в сторону армии: одни в твёрдой уверенности, что она, наконец, остановит «фанатичных» исламистов, а другие – ожидая от неё взвешенного поведения в обстоятельствах, когда практически полстраны выразило поддержку Эрдогану и его партии. Прошлый опыт показал, что перевороты не могут гарантировать долговременной стабильности и наносят ущерб общественному престижу Генерального штаба.

С 1930-х годов военные смотрели на себя как на гаранта внутренней стабильности и территориальной целостности, стража идеологического наследия Ататюрка и мистическое воплощением турецкой нации. Несмотря на

[1] Там же.

нововведения, которые ограничили некоторые из инструментов, используемых армией в качестве политического рычага, правовые основы для выполнения её роли и обязанностей остаются неизменными уже свыше 70 лет. В обстановке продолжающейся политической неопределённости, замедляющейся экономики, неугасающих надежд на приём в Европейский Союз, поднимающегося национализма и растущих трений с курдами Северного Ирака, при отсутствии политической партии, способной бросить вызов ПСР, многие турки вновь видят в армии страны не только опору стабильности, но и, де-факто, оппозицию правительству.

Киселёв А.В.
Глава администрации
(городского округа г. Бор Нижегородской области)
Серафимов М.М.
канд. соц. наук, заместитель председателя Совета депутатов
(городского округа г. Бор Нижегородской области)

ИСТОРИЯ СОВРЕМЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ БОРСКОГО РАЙОНА НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Мы в своей статье остановимся исключительно на современном самоуправлении, начало которому было положено известным Указами Президента РФ от 09 октября 1993 года «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 года «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации».

Этими Указами основные вопросы формирования структуры органов местного самоуправления, сроки и порядок проведения выборов были делегированы органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Нижегородский областной Совет народных депутатов Решением от 21 декабря 1993 года № 372-м «О местном самоуправлении в Нижегородской области на период поэтапной конституционной реформы» установил следующую структуру органов местного самоуправления для нашего района.

Земское собрание должно было состоять не более чем из 25 депутатов. Кроме Земского собрания в структуре района была городская Дума г. Бор (11 депутатов), три Думы сельских и поселковых поселений (7 депутатов) и в десяти объединённых сельских территорий были избраны 10 старост. Полномочия городской Думы были делегированы Земскому собранию района. До избрания нового Главы местного самоуправления им являлся Глава администрации, назначенный или избранный до 29 октября 1993 года.

Выборы в городскую Думу города Бор проходили по 11 одномандатным округам. В Думы поселений также, но только по 7 одномандатным округам. В 9 объединённых сельских территориях до 5000 человек избирался один представитель в Земское собрание. На территории (Ямново, ППКа, Ивановское), насчитывающей более 7000 человек-два представителя.

В результате в Земское собрание Борского района избраны: 10 депутатов Думы г. Бор, 1 депутат от Линдовской сельской, 2 от Неклюдовской поселковой, 1 от Октябрьской поселковой Дум, а также 10 депутатов от сельских объединённых территорий. Среди 24 депутатов: 5 женщин, 21 имели высшее образование, 3-работника здравоохранения, 2-народного образования, 7-руководителей и специалистов промышленных и строительных организаций, 1-

руководитель сельхоз.предприятия, 9-работников исполнительных органов власти.

За эти два года вновь образованные органы местного самоуправления приобрели начальный опыт работы в совершенно других исторических условиях. Приходилось буквально «перестраиваться на марше», начиная с делопроизводства, принятия нормативно-правовых актов, и заканчивая стилем работы и процедурой проведения заседаний. В нашем районе большую роль в становлении местного самоуправления сыграло то обстоятельство, что руководство района и депутатский корпус в основном состоял из людей, прошедших партийно-советскую школу управления. Кто-то может возразить, что это тормозило перестройку мышления. Во-первых, умные и опытные люди перестраиваются быстро. А во-вторых, важнее было наличие организационно-управленческого опыта. Ведь одновременно со становлением местного самоуправления требовалось сохранить управляемость территории, не допустить социального взрыва, обеспечить работу систем жизнеобеспечения, функционирования инфраструктуры и социальной сферы. Кроме этого новая государственная власть требовала проводить ускоренную приватизацию предприятий и организаций, создавать на территории структуры и организации рыночной экономики. И как показала практика, там где к управлению муниципальными образованиями пришли политические демагоги, как правило, ничего хорошего не получилось. Не случайно, известный политик Немцов Б.Е., начал свою деятельность в качестве губернатора, с приглашения в свою команду и на должность глав района партийных и советских работников, а не политических единомышленников.

На наш взгляд, правильно было принято решение, что должности главы местного самоуправления и главы администрации были совмещены в этот переходный период. Дело не только в концентрации власти в одних руках, что тоже важно для русского менталитета, но главное-это позволило стоящим у руля лидерам района собрать вокруг себя команду партнёров, способных решать поставленные задачи. Главой района стал глава администрации, ранее работавший зав.оргом ГК КПСС, зам. председателем горисполкома- Иванов Владимир Александрович. Большую роль в становлении власти нашего района сыграл Максимов Владимир Васильевич - генеральный директор Борского стекольного завода. Будучи неформальным лидером директорского корпуса он не только поддержал инициативы главы администрации, на и сам предложил передать всё ведомственное жильё предприятий муниципалитету при этом выделить значительные средства не его содержание. Все вопросы по принятию нормативно-правовых актов не встречали препятствий на заседаниях, так как большинство депутатов были из бюджетных учреждений и организаций.

За эти два года Иванову В.А. удалось сплотить вокруг себя костяк кадров, которые в будущем будут определять политику в районе. Попытки малочисленной группы руководителей на выборах в Законодательное собрание Нижегородской области противопоставить главе администрации другую кандидатуру не увенчались успехом. Это укрепило авторитет Иванова В.А. во властных структурах области. Поскольку губернатором области был Немцов Б.Е.-известный либерал, наше руководство политически поддержало и встроилось в Ельцинский курс, что было вполне логично. Тем не менее в районе за это время организовалась политическая оппозиция в лице КП РФ.. У истоков её стояли не только ветераны партии, но и бывшие работники горкома, советских органов и партийный актив средних лет. И если на первых выборах в городскую думу оппозиция выставила несколько кандидатур, из которых никто

не прошёл в депутаты, то в следующем созыве Земского собрания КП РФ получит 7 мандатов из 24.

Второй этап современного самоуправления длился с 1995г. по 2005год. Он прошёл на основании Федерального Закона от 28.08.1995г. № 154-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот закон предполагал несколько вариантов структуры муниципальных образований. В нашем случае с целью сохранения управляемости и централизации власти был выбран вариант единого муниципального района. Глава местного самоуправления избирался населением района, представительный орган - Земское собрание по одномандатным округам в составе 24 депутатов. После чего глава местного самоуправления имел возможность выбора: возглавить представительный или исполнительный орган власти. У нас, как и в большинстве районов область, он возглавил Администрацию. В низовом звене были образованы не базе исторически сложившихся сельских советов - администрации, которые возглавили назначенные Главы. Председатель Земского собрания был избран из числа депутатов. Им стал Генеральный директор Борского стекольного завода Тарбеев Валерий Викторович, работающий на неосвобождённой основе. Представительный орган власти не являлся юридическим лицом, не имел собственного аппарата и обслуживался аппаратом администрации.

Оппозиция, в лице КП РФ, имея в составе 7 депутатов из 24, выставила свою кандидатуру председателя. При тайном голосовании за ними остались только их голоса, что свидетельствовало о сплочённости районной элиты вокруг правящего курса и её лидера- В.А.Иванова. В то же время надо отдать должное Иванову В.А., он не только сплотил вокруг себя команду, но и значительно расширил и укрепил свою деловую и общественно-политическую репутацию и авторитет в областной власти. Возглавляя ведущий бюджетный комитет Законодательного собрания, он умело маневрировал между ветвями власти, встраивался в элиту области. Поэтому смена губернаторов не поколебала его позиции и даже району удавалось получать своего рода преференции. Так, например, губернатор Ходырев Г.М. выделил нашему району 14 млн.руб. на практически новое строительство автостанции, несмотря на то, что наш Глава района поддерживал на выборах его соперника Склярова И.П.

Следует отметить, что и Председатель Земского собрания Тарбеев В.В. признавал лидерство Главы местного самоуправления и способствовал взаимодействию представительного и исполнительного органов власти района. Более того, являясь Генеральным директором ведущего градообразующего предприятия, он вышел с первой серьёзной инициативой

по привлечению иностранных инвестиций на территорию. Это была первая ласточка, которую в дальнейшем Иванов В.А. умело реализовал как курс на развитие территории, её капитализации за счет создания благоприятных условий для иностранных инвесторов.

Оппозиция в Земском собрании вела себя конструктивно. Выражая свое не согласие с политическим курсом в стране, проводя протестные акции в районе, голосуя против кандидатов партии власти на выборах, тем не менее в вопросах местного самоуправления не бойкотировала правильные и деловые предложения органов власти, направленные на развитие территории и жизнеобеспечения района. Более того, она даже не вносила предложения по изменения Устава, чтобы организовать фракцию, считая, что вопросы местного значения носят не идеологический, а организационно-управленческий характер.

В Земском собрании появились два работника аппарата, а позднее два освобождённых депутата. Ими были депутаты-коммунисты : Сажин В.Ф. и Дацук В.Д.- оба пенсионеры. Но представительный орган по-прежнему не был юридическим лицом. В структуре представительного органа заработали комиссии по различным направлениям деятельности.

За время этого созыва местным органам самоуправления удалось не только преодолеть разброд и шатания в социальной и экономической сфере, с наименьшими потерями выйти из дефолта 1998 года, но и заложить базу для выхода района на ведущие, передовые позиции в области. Это во многом благодаря тому, что в соответствии с Федеральным законом сложилась стабильная устойчивая система управления муниципальным образованием, взаимодействие представительного и исполнительного органов власти, единая эффективная команда управленцев муниципалитета и директорского корпуса. Естественно выборы в третий созыв Земского собрания прошли под диктовку и под контролем Главы местного самоуправления Иванова В.А., а сам он был избран всем населением на следующий срок с подавляющим преимуществом. И хотя оппозиционные депутаты от КП РФ тоже были избраны, их представительство уменьшилось.

Результаты работы района за 2000-2005 годы подтверждают, что курс и политика были выбраны правильно. За этот период были частично модернизированы ведущие предприятия города: Борский стекольный, силикатный и трубные заводы. Введены в эксплуатацию «ЮРОП – Фудс» (Галина Бланка), «Тросифоль», «Берикап», «Тубор», «Пашибахчи» - предприятия со 100% иностранным капиталом, которые в настоящее время дают около 30% налоговых поступлений в бюджет района. Появились новые отечественные солидные предпринимательские структуры, такие как фабрика мороженого «Колибри», Новые промышленные технологии, агрофирма «Золотой колос» и другие. По итогам 2002 года в категории «Лучший средний город РФ» мы стали победителями Всероссийского конкурса финансового развития экономики России «Золотой рубль». Руководству района удалось удержать от развала систему жизнеобеспечения и не только сохранить социальную и культурную сферу, но и ввести в эксплуатцию художественную и музыкальную школы.

Но уже в начале 2000-ых перед нами замаячил призрак, так называемой реформы местного самоуправления, в авторстве которой теперь вряд ли кто признается, но исполнителем её была группа под руководством Д.Козака. Получив ещё только проект ФЗ № 131, мы поняли и осознали угрозу нашей стабильности. Кстати, не только мы. В комиссию от разных уровней власти и граждан поступило свыше десяти тысяч поправок, но принято было только шесть. Государственная Дума приняла ФЗ № 131 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Руководство района, пользуясь тем, что он являлся единым муниципальным образованием, пыталось сопротивляться введению закона на территории. Был организован опрос общественного мнения населения, где подавляющее большинство граждан высказались за сохранения статус-кво. Однако нас не поддержало руководство области. Там шёл конфликт между законодательной и исполнительной властью, поэтому побоялись взять ответственность на себя и отстоять район перед федералами. Последний бой местного значения был дан при проведении в нашем городе профильного Комитета Государственной Думы, под руководством Мокрого В.С. В сухом остатке нас обязали реформировать местное самоуправление, где самым угрожающим элементом было переход на необеспеченную ресурсами

двухуровневую систему на селе и создание независимых самостоятельных органов управления в районном центре, что не было со времён Хрущёва Н.С., когда создали городской и сельский партийный аппарат.

Стали думать как уменьшить издержки от введения нового закона. Пользуясь тем, что у нас единый муниципальный район и значит будет вновь образованные муниципальные образования, решили уменьшить количество сельских сельсоветов с 24, как было раньше, до 8 сельских поселений. Заблаговременно три посёлка присоединили к городу, а другие перевели в сельские. Принципиально решили Главу местного самоуправления избрать из числа депутатов, а Главу администрации назначать по конкурсу и Иванов В.А. на это согласился, хотя и не сделал выбор кем ему быть. Кроме этого решили 30% депутатов Земского собрания избрать по партийным спискам, а также провести выборы по много мандатным округам, что в практике никогда не было. Это нам потом пригодилось в дальнейшей работе. Все инновации, естественно. были прописаны в Уставе района, принятым Земским собранием.

Тут произошло одно событие, которое несколько повлияло на ситуацию расстановки руководящих кадров, но не изменило наши планы. Дело в том, что предложенный президентом и избранный Законодательным собранием области Губернатор Шанцев В.П. забрал к себе заместителем нашего Главу местного самоуправления – Главу администрации Иванова В.А. Вопрос с приемником в качестве Главы администрации района был решён в пользу его первого заместителя Киселёва А.В. Однако, вопросы организации структуры и схему выборов оставили, как прописано в новом Уставе муниципального района. Основных аргументов было два.

Первый, о котором убедительно сказал Иванов В.А. – это затрата финансовых и моральных ресурсов, которые отнимают время от работы за полгода до выборов и полгода после них. Здесь важно кто будет Главой местного самоуправления, председателем Земского собрания. Если им будет амбициозный человек, желающий перехватить политическое лидерство у Главы администрации, то конфликт обеспечен. Так было в третьем созыве, когда председатель Земского собрания, пользуясь рядом особых полномочий представительного органа власти, пытался подмять Главу администрации, одновременно являющегося и Главой местного самоуправления. И только отсутствие поддержки депутатского корпуса не позволило ему это сделать.

В нашем случае был уже ранее работающий тандем, когда председателем Земского собрания избирался Тарбеев В.В. Он работал на не освобождённой основе, имеющий постоянно работающего заместителя. В.В.Тарбеева отличает высокая ответственность за положение дел на территории и отсутствие политического интриганства.

Вторым аргументом была необходимость исключить даже минимальный риск попадания в руководство районом чужих людей. Хотя вероятность выбора населением Киселёва А.В. была очень высокой, тем не менее на территории области избирались за счёт больших денег и технологий всякого рода «хинштейны» даже в Государственную Думу. Что им стоило накрыть привлекательный с точки зрения сомнительных инвестиций район в пригороде Нижнего Новгорода. Да и свои доморощенные Нижегородские олигархи и нувориши могли позариться на лакомый кусок. Выиграть большинство в депутатском корпусе им было вряд ли возможно.

Такие условия сложились в преддверии начала реализации ФЗ№ 131 от 06.10.2003 «О общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Третий этап реформы местного самоуправления начался после выборов в октябре 2005 года. На выборах сформировалась следующая структура органов местного самоуправления.

В муниципальном районе представительный орган состоял из 24 депутатов. Из них 16 были избраны по много мандатным округам от территорий, а 8 по партийным спискам. В Земском собрании были представлены пять партий: «Единая Россия», «Родина», КП РФ, «Партия пенсионеров», ЛДПР. При представительном органе была сформирована контрольно – счётная группа из трёх человек, назначен председатель, работающий на освобождённой основе. Главой местного самоуправления, председателем Земского собрания был избран, как и предполагалось Тарбеев В.В. Были избраны два заместителя, один из которых работал на платной основе. Кроме этого ещё один депутат от КП РФ работал на освобождённой основе. В аппарате Земского собрания, кроме двух освобождённых депутатов, работало четыре человека (зав.отделом, юрист, главный специалист и бухгалтер). В штате был ещё водитель.

В городском поселении город Бор выборная Городская Дума состояла из 20 депутатов. Шесть депутатов одновременно являлись и депутатами Земского собрания. Закон тогда позволял избираться в два органа и этим воспользовались кандидаты как от партии власти, так и от оппозиции. Из числа депутатов был избран Глава местного самоуправления, председатель Городской Думы, работающий на общественных началах. Так же избрали заместителя председателя, который работал на платной основе, и в аппарат приняли на работу юриста. Глава администрации назначен Городской думой на конкурсной основе. В штат городской администрации приняты на работу 24 муниципальных служащих.

В восьми сельских поселениях представительный орган местного самоуправления состоял из десяти депутатов. Некоторые из них одновременно являлись депутатами Земского собрания района. Депутаты сельских советов из своего числа выбрали Главу местного самоуправления, председателя совета депутатов и его же утвердили Главой администрации поселения. Освобождённых депутатов и работников аппарата в представительных органах сельских советов не было.

Ближайшая задача на пять лет была определена: сохранить поступательное развитие территории и социальную стабильность. Для этого необходимо было обеспечить управляемость со стороны местных органов власти. Это нам в полной мере удалось, благодаря следующим факторам.

- Единству руководства района в понимании задач и отсутствию соперничества за лидерство.
- Умелому подбору депутатского корпуса и руководителей муниципальных образований поселений, которые, не имея финансовых и кадровых ресурсов, передали практически все полномочия на уровень района.
- Конструктивная позиция органов местного самоуправления города Бор, у которого значительно выше была налогооблагаемая база, но руководство города не стали воевать с районом за особые полномочия.

Здесь следует сказать, что у муниципального района, в соответствии с ФЗ № 131, никаких юридических прав по руководству муниципальным образованиями первого уровня не было, кроме утверждения бюджетов на очередной год. Но районная власть продолжала сохранять лидерство, благодаря политической воле и установившимся традициям с советских времён. Именно это позволило не только активно продолжить инвестиционную политику, но и включиться во все Федеральные программы, действующие на

территории области. Этому способствовало кураторство районом со стороны вице – губернатора Иванова В.А. и эффективные, профессиональные действия команды районной администрации по подготовке соответствующей документации и строительных площадок с необходимой инфраструктурой. Всё это находило поддержку депутатского корпуса и Земское собрание выделяло финансовые средства на софинансирование проектов.

Значительно возросла социальная составляющая развития территории. Так за эту пятилетку построено четыре крупных спортивных сооружения (Стадион «Спартак», Ледовый дворец, Школа греко – римской борьбы, Спортивный комплекс «Красная горка»); Пристрой к садику на 60 мест, Новых детсад « Ласточка» на 240 мест; Посёлок одноэтажной застройки « Баталово » на домов для молодых специалистов, расселения из ветхого жилого фонда, ветеранов ВОВ и потерпевших во время пожаров этого года. Практически заново построено родильное отделение больницы, строится современный хирургический комплекс. Укреплена материально – техническая база правоохранительных органов.

Больше стало возможностей духовно – культурного развития населения. Продолжается восстановление храмов, построен новый Храм Покрова Пресвятой Богородицы на Маховых горах, строится мечеть. Расширено и современно оснащено районное информационное агентство. Капитально отремонтировано три дома культуры. Разрабатывается и уже реализуется проект строительства историко – культурного комплекса на Маховых горах, посвященных А.М.Горькому и Ф.И.Шаляпину. Прорабатывается несколько туристических маршрутов на территории района.

Но что же происходило в сфере развития местного самоуправления? На наш взгляд, действующий закон не дал нам никаких позитивных результатов. В семи сельских поселениях не хватало налогов на содержание работников и муниципального хозяйства. И только в городе Бор и одном поселении, за счёт инвестиционного проекта района, было достаточно финансовых ресурсов. А закон не разрешал осуществлять нам перемещение средств. Можно привести достаточное количество примеров, характеризующих неэффективность данного закона.

К этому мнению стали прислушиваться и руководство области. Мы решили изучить опыт в других регионах России. Посетили г. Губкин Белгородской области и г. Новомосковск Тульской области, изучили практику и правовую базу их перехода из муниципальных районов в городской округ. Получили поддержку Губернатора Шанцева В.П. и стали готовить референдум, ибо только одобрение население могло обеспечить легитимность данного преобразования.

В конце июня 2009 года Земское собрание района совместно с администрацией выступило с инициативой о преобразовании муниципальных образований, расположенных на территории Борского района. Представительные органы поселений поддержали данную инициативу и приняли соответствующие решения. В этом же году был проведён по существу референдум, а юридически голосование по преобразованию муниципальных образований района в городской округ город Бор. Законодательное собрание области, на основании волеизъявления подавляющего большинства граждан каждого муниципального образования, в марте 2010 года приняло Закон Нижегородской области «О преобразовании муниципальных образований Борского муниципального района Нижегородской области».

Пользуясь тем, что это вновь образованное муниципальное образование выборы представительного органа власти состоялись досрочно в июне 2010 года. В настоящее время Совет депутатов городского округа город Бор

назначил Главу администрации и утвердил структуру исполнительно – распорядительного органа местного самоуправления.

Комарова А.И.
д-р филос. наук, проф.
(каф. правового обеспечения управления ГУУ, г. Москва)

КОРРУПЦИЯ В УКРАИНЕ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ (2005-2010 ГГ.) И ЗАВТРА: ГОТОВО ЛИ ГОСУДАРСТВО ПОДНЯТЬСЯ НА УРОВЕНЬ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ – РАСКРЫТИЯ МЕХАНИЗМОВ ЕЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПО ГОРИЗОНТАЛИ И ВЕРТИКАЛИ

«Мы должны объединиться и побороть таких врагов как бедность, безответственность, коррупция»
Президент Украины В.Ф. Янукович

Какие бы дефиниции коррупции (1) в научном, теоретико-концептуальном, правово-применительном формате не имели бы место, суть этого интегрального по форме и содержанию, государственно-управленческого, общественно-политического по социальной значимости явления – власть плюс криминал или криминал плюс власть.

Поэтому научно-методологический, концептуально-теоретический, аналитико-прогностический, организационно-практический подходы к исследованию, раскрытию многофункциональной природы коррупции, ее зарождению, развитию, проявлению, утверждению и противодействию этому пагубному явлению во всех сферах жизнедеятельности общества - это базисный формат ценностно-смысловых основ общечеловеческой системы ценностей.

Именно такой подход является продуктивным и результативным – определяющим для выявления, разработки системы координат противодействия этому девиантному общественному явлению:

1. эффективная система государственного управления;
2. адекватная конституционным идеалам общества, потребностям и ожиданиям граждан государственная кадровая политика:

- система подготовки и формирования субъектов структур системы государственного управления (школа, вуз – особенно система управленческого образования);
- подбор и расстановка государственно-управленческих кадров;
- система повышения квалификации, послевузовского, дополнительного образования;

3. контроль государства и общественный контроль за деятельностью госслужащих, структур власти всех уровней:

а) общегосударственного;
б) регионального.

Все упомянутое выше – это, скорее, приближение к раскрытию коррупции в теоретическом раскладе.

Если же коснуться реалий нашей жизни, заполненных многочисленными проявлениями и фактами злоупотреблений представителями власти своим

служебным положением, демонстрацией алчности, реализации огромных масштабов неуемного стяжательства в корыстных целях, обогащения, открытого грабежа средств госбюджета – нанесения колоссального ущерба обществу, каждому не ворующему гражданину, пожирания элементарных условий социального обеспечения трудящихся, пенсионеров, подрастающего поколения, людям, требующим внимания по состоянию их здоровья, то это все соответствует квалификации как преступления, как организованная преступность коррумпированных представителей власти против государства, человека и гражданина.

Проблеме преодоления коррупции в Украине в последние годы на основе развития общественно-государственного партнерства как в теории, так и в практике посвящена деятельность учрежденных нами международных общественных организаций – *Международного антикоррупционного комитета, Международной академии методологии государственного управления, Международного общественного движения «Украина и Россия за консолидацию и благосостояние братских народов».*

Начало деятельности этих трех общественных организаций исходит из первых лет постсоветского периода, а оформлены эти три организации как самостоятельные международные институции в начале 2007 года. Научно-методологический, научно-идеологический, аналитико-прогностический центр реализации программ этих трех Международных организаций на основе принципа общественно-государственного партнерства стал активно развиваться не только в Украине, но и в большей мере - в России.

Необходимость утверждения их статуса международного и оптимального формата деятельности была обусловлена многими причинами и прежде всего тем, что политический режим каденции экс-президента Украины В.Ющенко (2004 -2009 гг.) усиливал параметры фактических ограничений функционирования тех институций гражданского общества, которые открыто на научной, социально-значимой основе представляли правящему окружению экс-президента обоснования непозволительности вести украинское государство к коллапсу, а народ превращать в объект эксперимента антисоциального характера, невиданного по сути и форме проявления. Не случайно, в последние месяцы президентства В.Ющенко его рейтинг не превышал 3-х процентов.

Чем же была вызвана такая негативная характеристика, данная экс-президенту Украины В.Ющенко, образцу его управления государством не только социумом Украины, но и международной общественностью? Из системы, комплекса причин штрихами обозначим лишь некоторые:

1. Отсутствие научно-обоснованной методологии, теоретико-концептуального, аналитико-прогностического подхода к государственному управлению: в частности, насаждение условий недопущения утверждения факторов, принципа общественно-государственного партнерства[1], который никак не вписывался в практику действующей политики – ученые, прогрессивные общественные и политические деятели не просто возводились в ранг неугодных структурам власти, но и нередко становились самой настоящей мишенью для расправы с ними разными методами.

2. Не просто отсутствие, а постоянное стремление к демонстрации отсутствия профессионализма, элементов управленческой культуры.

3. В идеолого-политическом плане: не только неграмотность, но более того, бравада ценностно-смысловой сущностью целевого обслуживания

[1] (см.: «Соціальне партнерство – механізм реалізації прав людини, розбудови правової держави, громадянського суспільства. Міжвідомчий науковий збірник / За редакцією А.І.Комарової і ін. Київ, 2001.Том 24. 778 с.)

тех политических сил, которые, опираясь на антиценности глобального и национального масштаба, подпитывали ту направленность управленческих основ экс-президента, которая зиждилась на навязывании обществу парадигмы, идеологем по своей природе и функциональным характеристикам чуждых народу Украины. Это прежде всего: манипулирование проблемами этноса - совокупности проблем национальных отношений, категории «национального».

4. Вышеназванные причины обусловливали закрепление направленности как внутренне-, так и внешне-национального вектора политики экс-президента: главный стратегический партнер Украины - Россия была объявлена главным врагом украинского государства, главной причиной бед всего социума Украины. Это насаждалось и в практике управления, в деятельности госорганов власти, и становилось атрибутом, модой представителей тех научных, политических сообществ, которые подвязывались для реализации этой идеологически ущербной установки власти:

-срочно переписывались учебники системы среднего и высшего образования на основе фальсификации исторических фактов и событий;

- приветствовались те тенденции в общественных, политических, экономических науках, которые обосновывали антироссийскую сущность насаждаемых властью идеологем.

5. Спекуляция проблемами «национального» послужила основой практики подмены интересов народа интересами криминализованного олигархитета – так называемых самим экс-президентом, «любих друзив».

Действовали по принципу кавардака: на смену одним краткодействующим во властных органах фигурантам назначались другие – ничем не лучшие, такого же пошиба. Главное: создавалась видимость движения, якобы, к улучшению кадрового состава, в котором незамедлительно проявлялся механизм «пожирания» друг друга как отзеркаливания закономерности конкуренции «кошельков» и криминальных кланов.

А как же государственные интересы Украины? *Интересы той части общества, которую следует позиционировать с научной категорией «народ»?*

Кстати, эта категория, эта дефиниция была совершенно выброшена со страниц пропрезидентских того времени научных анналов, вычеркнута из научных оборотов: не находилось ей места и в публикациях СМИ, и, естественно, это понятие, как идентификация определенного феномена жизнедеятельности общества, «вытравливалось» из общественного сознания в теории и сознания общества на практике.

Почему? Главное, потому что эта научная каегория по своему содержанию и форме несет очень емкую социально-политическую, социально-экономическую нагрузку: «народ – это главный производитель основных материальных и духовных ценностей, необходимых для жизни общества». Эта категория была подменена категорией «электорат», о котором судорожно вспоминали в преддверии выборов во власть.

И так до предела криминализованные структуры власти, в особенности, секретариат экс-президента, суды, прокуратура действовали, подводя Украину к утрате всех основных атрибутов государственности.

А что же институции гражданского общества?

Под гнетом разгула властного хаоса действовали «под пулями» в прямом и переносном значении этого слова, нередко становясь мишенью так называемых «Эскадронов смерти»: смерти гражданской, а нередко и физической.

В таких условиях институции гражданского общества искали выход. Особенно нелегко было тем организациям и объединениям, которые утверждали принцип общественно-государственного партнерства.

А этот принцип, как известно, полярен призыву идти на баррикады. Суть его – диалог, взаимодействие общественных объединений - «третьего сектора» с властью.

Вот и пришла на помощь возможность перерастания Всеукраинского уровня общественных организаций в Международные. Тем более, что, к примеру, в России в это время уже активно, смело, действенно заявила о себе политическая воля первых руководителей страны по движению России к идеалу правового, социального государства во всех сферах жизнедеятельности общества, и прежде всего: к обществу без коррупции.

Наши общественные организации начали действовать на межгосударственном, международном уровне: «Украина-Россия».

Обратимся к проблемам преодоления коррупции. Каких бы координат противодействия коррупции в Украине мы не коснулись, главными из них становились – кадры системы государственного управлении, их формирование и необходимость общественного контроля за их деятельностью.

Остановимся на практическом аспекте этой проблемы.

В период с *марта по октябрь 2010 года был осуществлен очередной этап* систематически проводимых *социологических исследований* по теме: *«Коррупция в Украине: реалии и перспективы».*

Мы воспользовались методами экспертных опросов представителей государственно-управленческой, научной элиты, известных политических и общественных деятелей общественными организациями: Всеукраинским антикоррупционным центром, Международным антикоррупционным комитетом, Международной академией методологии государственного управления, Антикоррупционным центром Научно-исследовательского института «Проблемы человека» другими институциями гражданского общества в Украине.

Анализ результатов этих социологических исследований свидетельствует, что ключевая проблема противодействия коррупции в Украине – это проблема соответствия должностных лиц структур государственной власти своему статусу.

Как ни прискорбно, первое место по количеству негативных отзывов, негативных характеристик заняли:

- Представители руководства Администрации Президента Украины;
- Представители руководства МВД Украины.

Приведем примеры некоторых ответов респондентов исследования.

Прежде всего, буквально шквал возмущений, удивлений, непонимания того, *«как некоторые одиозные личности, «герои» широко известных многочисленных негативного содержания публикаций СМИ (2) были назначены на руководящие должности Администрации Президента Украины».*

Аргументации касались следующего: «недопустимая с точки зрения соблюдения законности, конституционных основ управления государством, политико-управленческая позиция, свойственная еще и в прежние годы (2006 - 2007 гг.), во время выполнения ими обязанностей в руководстве Аппаратом главы Правительства Украины».

Далее упомянем и отзывы о новых (март 2010 г.) руководителях Министерства внутренних дел МВД Украины

Из открытых источников известно, что наивысший рейтинг коррупционности в Украине разделяют суд и правоохранительные органы - МВД Украины.

Если лицо власти – госаппарат, то лицо справедливости – это судебная власть, система правоохранительных органов. Расхожими являются лозунги: сделать систему правосудия доступной для граждан, обеспечить принятие справедливых и оперативных решений, искоренить коррупцию в судах. Но, к сожалению, от лозунгов до внедрения их в жизнь - долгий путь, выстланный человеческими страданиями, искореженными коррумпированными судами судьбами людей. Реальность такова, что гражданам приходится искать правду в судах годами, до бесконечности. Точно также приходится искать защиты прав человека и в органах МВД.

Безусловно, новому руководству Министерства внутренних дел досталось тяжелое наследие. МВД Украины во времена руководства им Ю.Луценко окончательно превратилось в средоточие не защиты прав человека, а наоборот: стало образцом нарушения, попрания прав человека.

Респонденты социологических исследований подчеркивают: *«милиция Украины будто бы специально существует, чтобы опровергнуть все основные постулаты Закона Украины «О милиции»* (3). А именно: «Милиция в Украине - государственный вооруженный орган исполнительной власти, защищающий жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, природную среду, интересы общества и государства от противоправных посягательств…» (3).

Как приостановить этот молох беззакония? Участники социологических исследований - известные ученые, политические и общественные деятели высказывают убеждение: *«только через влияние на власть, только силами гражданских институций, гражданского общества, контролирующих действия власти, что является гарантией утверждения силы закона в противовес закона силы представителей когорты властьимущих. Это гарантия продвижения Украины по пути правового государства, демократического общества».*

Например, Научно-исследовательский институт «Проблемы человека» действует 20-й год *(с 2008 года - Международный),* объединяет более 70 000 специалистов-практиков и ученых Украины, России и других стран, которые на основе методологии системного анализа, аналитико-прогностического подхода, *принципа общественно-государственного партнерства* исследуют проблемы социально-экономического, социально-политического и духовного развития общества.

Институт работает над 44 научно-исследовательскими программами, что дает возможность для изучения, анализа современного состояния общественной жизни, разработки научно обоснованных прогнозов, рекомендаций для решения вопросов реформировании экономики, построения правового, социального государства, демократического общества в Украине и других странах постсоветского пространства.

НИИ «Проблемы человека» сотрудничает с правительственными, государственными структурами, учеными многих ведущих научных и учебных учреждений стран СНГ и других стран. Результаты своих исследований презентовал на Международных форумах: Москва, Каир, Сеул, Аликанте (Испания), Будапешт, сотрудничает с Международными организациями - ООН, Международным фондом народонаселения и др.

Институт выступил инициатором и провел более 200 Международных, Всероссийских, Всеукраинских научно-практических конференций, Круглых столов.

Как результат сотрудничества на основе принципа общественно-государственного партнерства с участием государственных учреждений, ведущими научными и учебными заведениями, учеными, специалистами-практиками, представителями правительственных структур, государственными и общественными деятелями по программам института подготовлены и изданы более 500 работ: научных сборников, учебных пособий, программ, в частности, издается многотомник - Межведомственный научный сборник, адресованный руководителям правительства, органам центральной и региональной исполнительной власти, политических партий и институций гражданского общества - аналитические разработки, рекомендации научных и практически работников - 39 томов (яз. укр., рус.), а именно: 7-й том *«Проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в Украине»,* 8-й том *«Противостоять коррупции и выжить — это пройти через настоящее пекло», ,* 10-й том *«Борьба с контрабандой: проблемы и пути их решения»,* 11 -и том *«Борьба с коррупцией, организованной преступностью и контрабандой»,* 12-й том *«Суд в Украине: борьба с коррупцией, организованной преступностью и защита прав человека»,* 18-й том *«Проблемы борьбы с коррупцией, организованной преступностью и контрабандой»,* 19-й том *«Терроризм и борьба с ним»,* 21-й том (в 2-х книгах) *«Правосудие - гарант законности в сфере экономических правоотношений»,* 22-й том *«Проблемы борьбы с коррупцией, организованной преступностью и контрабандой»,* 22 (1)-й том *«Коррупция и борьба с ней».* 24-й том *«Социальное партнерство механизм реализации прав человека, построения правового государства, гражданского общества»,* 25-й том *«Экономические преступления: предупреждение и борьба с нимц»,* 26-й том (в двух книгах) *«Налоговая политика в Украине»,* 29-й том *«Проблемы борьбы с коррупцией, организованной преступностью и контрабандой»,* 1(39) том (на материалах России) *«Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства», готовятся к изданию том 2(40), том 3(41).*

Но, к сожалению, теперешнее руководство МВД Украины во главе с Министром А.В. Могилевым ни в коей мере не интересуют ни научные изыскания, ни наработки практики общественно-государственного партнерства до 2005 года – года, когда Украина начала терять характеристики государства, начавшего утверждать демократические принципы общественной жизни, ни издания 2008- 2010 годов.

В октябре 2010 года аналитический журнал «Эксперт»(№ 9) писал, что Украина - один из «лидеров» по количеству обращений в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Украина присоединилась к Конвенции сравнительно недавно, в 1997 году, но с тех пор число предъявленных исков от Украины постоянно растёт. Так, по итогам 2009 года в суд было подано 119 300 заявлений, из них 8,4% - против украинского государства…Подавляющее большинство обращений, поступающих в ЕСПЧ, касаются нарушения ст. 6 Конвенции, гарантирующей каждому право на справедливое и публичное рассмотрение его дела в течение разумного срока независимым и беспристрастным судом. Затем следуют жалобы на нарушения права собственности (ст.1 Протокола № 1 Конвенции). Украина одна из первых и по числу судебных решений, в которых были выявлены нарушения Конвенции. Так, по итогам 2009 года было принято 126 судебных решений, признающих за украинским государством нарушение норм Конвенции. Раньше в ЕСПЧ обращались

за защитой своих прав преимущественно граждане, однако в последние годы на Европейский Суд стали обращать внимание и юридические лица.

В ноябре 2009 года международная неправительственная организация «Трансперенси Интернешнл» презентовала Индекс восприятия коррупции – 2009, в соответствии с которым Украина получила бал 2,2 из 10 и заняла 146 место из 180.

Снова подчеркиваем: каких бы координат противодействия коррупции мы не коснулись, обнаружим проблемы, уровня не решенных, как теоретического, так и практического плана. В настоящее время работа по преодолению коррупции осуществляется, как правило, в следующих направлениях:

- какая-никая теория;

- хоть мизерный, но все же возрастающий арсенал усовершенствующейся законодательной базы.

И все-таки, к сожалению, - это, в основном, превалирование императивных форм, декларации, призывы, стенания – вербально-эмоциональные проявления политико-государственного, гражданского бичевания фактов реализации угроз жизнедеятельности общества.

Понятно, пока что продвижение в сторону научно-обоснованного анализа функционирования коррупции как системного явления по горизонтали и вертикали – дело опасное, как говорят зачастую: «чревато».

Но общество и прогрессивная, патриотически настроенная часть представителей власти уже приблизились, вплотную подошли к реализации потребности - перейти этот рубеж.

Но где эти смельчаки, креативно-профессинально, интеллектуально-граждански готовые быть на передовой этого сложного, небезопасного даже для жизни, противоборства с коррупцией?

Они есть. Именно они - движители прогресса. Именно они создают и возглавляют научные объединения политико-гражданского прорыва, общественные организации и движения антикоррупционного плана.

А позиция властной, управленческой элиты?

Стало ли, в целом, достоянием ее осознания закономерность:

- актуализируется проблема ответственности первых лиц, лидеров государства перед народом за управление жизнедеятельностью общества, функционированием системы государственного управления в частности, неэффективность его выступает значительным фактором состояния общества по показателям роста организованной преступности, коррупции как главного препятствия утверждения благосостояния, справедливости в жизни;

- только при условии создания согласованных действий в работе государственных органов и общественных организаций и объединений может быть создана, должна формироваться действенная система государственной политики, направленной на устранение и нейтрализацию факторов, которые способствуют развитию коррупции. Без должной консолидации власти и институций гражданского общества, утверждения принципа общественно-государственного партнерства (4) изменить положение дел в Украине к лучшему – невозможно.

В связи с этим, позволим себе обратить внимание на следующее:

1. Общественными организациями: Всеукраинским антикоррупционным центром, Международной академией методологии государственного управления. Международным антикоррупцонныцм комитетом подготовлены пять томов (Т.34, Т.35, Т.36, Т.37, Т.38) Межведомственного научного сборника: Коррупция в Украине: события, факты криминальной политической арены 2004-2010 гг.

Заказчиком подобного историко-аналитического, учебно-хрестоматийного издания должно быть украинское государство.

2. Институтам гражданского общества в направлении трансформации представителей государственного управленческого аппарата по пути утверждения аникоррупционного сознания, антикоррупционного мировоззрения, противодействия коррупции на основе научной методологии, праксиологического, аналитико-прогностического подхода с превалированием государственных, общественных интересов *должна содействовать система структур власти Украины*.

3. Сотрудничество с институциями гражданского общества по преодолению установочно-практических, ценностно-смысловых основ *луценковщины – должно быть важным фактором* практики функционирования всей системы правоохранительных органов, Министерства внутренних дел Украины.

Использованная литература

1. Закон Украины «О милиции» от 20 декабря 1990 года N565-XII.
2. Сборник антикоррупционных нормативных правовых актов / Сост. Петров А.М. В 3-х томах. М., 2009;
3. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М., 2011;
4. Дамаскин О.В. Коррупция: состояние, причины, противодействие. М., 2008;
5. Добреньков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция: современные подходы к исследованию. М., 2009;
6. Карабанов А.Л. Современные проблемы противодействия коррупции: уголовно-правовой и криминологические аспекты. М., 2010;
7. Комарова Г.С. Общественно-государственное партнерство – основной принцип развития правового государства, утверждения законности. М., 2010.
8. Коррупция как фактор дестабилизации общества / Под ред. докт. экон. наук И.Я.Богданова. М., 2008;
9. Мысловский Е.Н. Коррупция в России: преступление или образ жизни. М., 2007;
10. Попов В.И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. М., 2007;
11. Преодоление коррупции - главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник / Под. ред. докт. филос. наук Комаровой А.И. Т.1(39). М., 2009;
12. Противодействие коррупции на муниципальном уровне: сборник. Коллектив авторов. М., 2008;
13. Румянцева Е.Е. Коррупция: война против людей, свободы демократии. М., 2010;
14. Сборник материалов о противодействии коррупции / Под общ.ред. Заместителя Председателя Совета Федерации ФС РФ Воробьева Ю.Л. В 3-х томах. М., 2010;
15. Скобликов П.А. Актуальныве проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М., 2007.
16. Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции. М., 2010;
17. Шишкарев С.Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики. М., 2010;
18. http://noviny.narod.ru/VV-00000144.html.

Комарова Г.С.
(проректор Международной академии методологии государственного управлении, г.Москва)

ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК УСЛОВИЕ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

«Государство должно меняться каждый день: политически, экономически должны меняться демократические институты»
Д.А. Медведев, ТВ-РТВ, 17.12.2009

Демократиза́ция — (калька с англ. *democratization* (что, в свою очередь, от др.-греч. δῆμος — народ и κράτος — власть)) — процесс внедрения демократических принципов в политическую систему, культуру, стиль жизни и т. д.

В русской публицистике термин впервые использовался в конце XIX века Константином Леонтьевым, который под ним подразумевал переход общества от сословно-монархического устроения к буржуазно-эгалитарному («бессословности»).

С 1980-х термин обычно используется для обозначения процесса перехода от авторитарной, тоталитарной и т. п. политической системы к демократической.

Демократизация – это процесс становления *демократического государства, устройство* и деятельность которого соответствуют воле народа, общепризнанным правам и свободам человека и гражданина. основанного на свободе людей, основой которого является гражданское общество.

Источник власти и легитимации всех органов демократическом государстве - суверенитет народа.

Рассматриваемое понятие неразрывно связано с понятиями конституционного и правового государства, в известном смысле можно говорить о синонимичности всех трех терминов.

Демократическое государство не может не быть одновременно конституционным и правовым.

Государство может соответствовать характеристике демократического только в условиях сформировавшегося гражданского общества.Недостаточно только провозгласить государство демократическим (это делается и в тоталитарных государствах), главное — обеспечить его устройство и деятельность соответствующими правовыми институтами, реальными гарантиями демократизма.

Важнейшими признаками демократического государства являются:

— реальная представительная демократия;

— обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Демократическое государство не отрицает принуждения, а предполагает его организацию в определенных формах. К этому побуждает сущностная обязанность государства защищать права и свободы граждан, устраняя, преступность и другие правонарушения. Демократия — это не вседозволенность. Однако принуждение должно иметь четкие пределы и осуществляться только в соответствии с законом. Правозащитные органы не только вправе, но и обязаны применять силу в определенных случаях, однако при этом всегда

должны действовать только законными средствами и на основании закона. Демократическое государство не может допустить невыполнения законов и игнорирования действий органов государственной власти. Это государство подчинено закону и требует законопослушания от всех своих граждан.

Представительная демократия - это осуществление народом власти через выборные учреждения, которые представляют граждан и наделены исключительным правом выражено в дефиниции «представительная демократия», отражающей суть наделения органам местного самоуправления правом решения наиболее важных вопросов жизни народа (объявление войны, принятие бюджета и др.) при том, что эффективность их деятельности зависит от сотрудничества с исполнительной властью.

Другое не менее важное условие — независимость представительного учреждения з пределах своих полномочий, отсутствие конкурирующей законодательной власти, невмешательство исполнительной власти в прерогативы представительных учреждений.

В демократическом государстве должны *обеспечиваться политические права и свободы,* участие народа в осуществлении законодательной власти (непосредственно и через представителей), а также возможности отстаивать и пропагандировать в рамках закона индивидуальные и групповые взгляды и убеждения, что находит свое отражение в формировании и функционировании политических *партий,* общественных объединений, политическом плюрализме, свободе прессы и т.д.

К сожалению, в связи с субъективностью определения «демократичности» того или иного общества, а также с развитием политики двойных стандартов в современных условиях многие авторы называют демократизацию лишь ширмой при достижении целей, никак не связанных с демократией в обществе, а зачастую и противоречащих демократическим принципам.

Закономерно то. что никакие возвышенные цели и демократические декларации не способны придать государству подлинно демократический характер, если не обеспечиваются общепризнанные права и свободы человека и гражданина. Конституция России (1)закрепила все известные мировой практике права и свободы, однако для *реализации* многих из них еще необходимо создать условия.

Одним из таких важнейших условий является принцип общественно-государственного партнерства как составляющая социального партнерства.

В последние годы понятие *социального партнерства* выполняет все большую роль в обеспечении политической стабильности, в формировании новых цивилизованных человеческих отношений, определяет тенденции мирового общественного развития, расширяет социальную базу функционирования эго явления и прежде всего фокусирует, акцентирует внимание как в теории, так и на практике развития социальных процессов демократизации общества: раскрывает предназначенность повышения роли институтов гражданского общества в системе интегральных отношений диалога, взаимодействия, сотрудничества с органами государственной власти. Это высвечивает конкретизацию *социального партнерства* в системе общественно-государственного партнерства (2).

Теория и практика решения этой проблемы в России за последние годы обогатилась новыми подходами, осуществляемыми как представителями структур государственной власти, общественно-политической науки, так и новеллами в деятельности руководящих органов некоторых субъектов Российской Федерации, заявивших о программно-целевом методе повышения

эффективности системы управления посредством разработки и реализации концепции общественно-государственного партнерства как действенного фактора решения насущных проблем государственного строительства, демократизации общества, укрепления законности, становления правового государства.

Не вызывает сомнения значимость раскрытия закономерности: одной из наиболее эффективных форм участия граждан в формировании и реализации государственной политики в различных сферах общественных отношений является деятельность общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (НКО).

Сегодня НКО выросли в реально действующий самостоятельный сектор общественных отношений, характерными чертами которого являются заметно возросший профессионализм и широкий спектр направлений непосредственного участия институтов гражданского общества в совершенствовании теории и практики, эффективности государственного управления.

Развитие законодательства об общественных объединениях и некоммерческих организациях в направлении конкретизации статуса отдельных видов общественных объединений в период с 2001 по 2010 годы существенным образом отразилось на порядке их образования, деятельности и ликвидации.

Вместе с тем, организационно-правовые формы взаимодействия общественных объединений и некоммерческих организаций с органами государственной власти так и не нашли в большинстве своем законодательного воплощения.

Более того, в формате диалога, взаимодействия, взаимосотрудничества органов власти как федерального, так и регионального уровней с институтами гражданского общества на многочисленные факты нарушения законов представителями властных структур адекватное реагирование компетентными органами просто отсутствует.

Понятие и содержание этого явления общественной жизни, его дефиниційная характеристика: общественно-государственное партнерство – это система отношений между государственной властью и гражданским обществом, обеспечивающая соблюдение прав, свобод и реализацию законных интересов граждан в процессе формирования и осуществления государственной политики.

Цель общественно-государственного партнерства - содействие органам власти в разработке и реализации научной методологии, идеологии, политики, стратегии и тактики становления и укрепления гражданского общества и демократического правового и социального государства посредством консолидации и интеграции возможностей общественных организаций и органов государственной власти Российской Федерации, совершенствования системы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями в форме общественно-государственного партнерства по формированию и развитию комплексной инновационной системы деятельности, обеспечивающей повышение уровня политической, экономической, правовой, духовно-нравственной культуры общества и граждан, являющихся базисом инновационной модернизации, высокой динамики развития политической,

социально-экономической составляющей общественно-государственной системы.

Достижение цели обеспечивается решением следующих задач общественно-государственного партнерства (3):

- формирования конституционно-правовых основ, организационно-законодательных условий развития общественно-государственного партнерства, утверждения правового статуса его субъектов;
- совершенствования экономических условий развития общественно-государственного партнерства органами государственной власти за счет:

а) внедрения дифференцированного подхода при разработке и реализации механизмов государственной поддержки общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в зависимости от их организационно-правового статуса, материально-технического и кадрового обеспечения, приоритетности решаемых задач;

б) разработки и внедрения механизмов контроля за эффективным использованием общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями неналоговых льгот, предоставленных для реализации социально значимых программ, в том числе в виде предоставленных в безвозмездное пользование жилых помещений;

в) содействия формированию и деятельности фондов территориального развития, осуществляющих поддержку общественных проектов и программ развития территорий Российской Федерации;

- информационного обеспечения и популяризации в обществе принципов, средств, форм, методов и механизмов взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества;

Необходимым условием достижения цели общественно-государственного партнерства является утверждение и развитие основных принципов:

– обеспечения конституционных прав и свобод граждан, их законных интересов;
– партнерства как взаимодействия равноправных сторон для достижения общей социально значимой цели;
– законности, в особенности, неукоснительного выполнения, недопустимости нарушения представителями власти закона об обращении граждан;
– взаимного доверия;
– взаимного контроля и ответственности сторон;
– коллегиальности в выработке совместных решений;
– совместного участия в определении приоритетов политики государства, выявлении и решении актуальных проблем общества;
– прозрачности;
– открытости и доступности информации об общественно-государственном партнерстве в России;
– содействия государства динамичному развитию общественных объединения и иных негосударственных некоммерческих организаций, выступающих инициатором и источником социальных инноваций, вносящих значительный вклад в решение актуальных вопросов основных сфер жизнедеятельности общества.

Объектом общественно-государственного партнерства является взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти.

*Субъектами о*бщественно-государственного партнерства являются:

- общественные объединения, в том числе созданные с участием государства, и иные негосударственные некоммерческие организации (далее - НКО), осуществляющие свою деятельность;

- граждане Российской Федерации;

- органы государственной власти и местного самоуправления - государственные и муниципальные некоммерческие организации;

- бизнес сообщества.

Основные направления формирования механизмов, стимулирующих деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению задач общественно-государственного партнерства:

- совершенствование организационно-правовых условий общественно-государственного партнерства органами государственной власти субъектов РФ за счет:

1. учреждения и обеспечения работы общественных коллегиальных структур (советов, общественных комиссий и др.), действующих при органах государственной власти (их подразделениях);

2. совершенствования действующих и разработки новых нормативных правовых актов, регулирующих взаимодействие общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций и органов государственной власти субъектов РФ;

3. создания единого реестра общественных объединений и иных некоммерческих организаций, взаимодействующих с органами власти субъектов РФ;

4.проведения мониторинговых исследований эффективности взаимодействия общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций с органами государственной власти;

5.проведения научных исследований для определения наиболее эффективных форм и механизмов общественно-государственного партнерства и наиболее перспективных форм функционирования гражданского общества, изучения зарубежного опыта общественно-государственного партнерства;

6.разработки прогнозов развития процесса общественно-государственного партнерства в субъектах РФ;

7.разработки и реализация научно-методических и образовательных программ, направленных на повышение эффективности взаимодействия общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций и органов государственной власти субъектов РФ.

Повышение эффективности взаимодействия всех уровней органов государственной власти и в особенности исполнительной власти с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями должно являться одним из важнейших направлений государственной политики, направленной на реализацию прав и интересов граждан России, повышение их благосостояния, вовлечение населения в процесс подготовки и принятия решений, повышение социальной ответственности граждан.

Формирование и реализация теоретико-концептуальной системы основ взаимоотношений и взаимодействия органов власти с некоммерческими организациями будет способствовать укреплению авторитета, повышению социальной ответственности органов государственной власти , росту активности граждан России, общественного сектора, позволит консолидировать усилия правящих элит всех субъектов Российской Федерации и гражданского сообщества в целях достижения эффективных результатов в

осуществлении политики укрепления современной Российской государственности, утверждения законности, становления правового, социального государства, демократического общества.

Используемая литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 2010. Федеральный закон от 19.05.1995. Трудовой кодекс Российской Федерации.М., 2001. № 82-ФЗ *"О общественных объединениях».* М.,2006*.* Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ *"О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". М., 2009.* Федеральный закон от 4.04.2006 № 32-ФЗ *"Об общественной палате Российской Федерации». М.,2008*. Закон Украины «О государственно-частном партнерстве». К., 2010.

2. Сборник антикоррупционных нормативных правовых актов. В 3-х т. / Сост. А.М. Петров. М., 2009.

3. Концепция взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008- 2011 гг.С.П., (Проект для обсуждения предложен гуманитарно-политологическим центром "Стратегия").СпБ, 2008.

Маликов С.В.
канд. юрид. наук,
(научный сотрудник ФГУ «ВНИИ МВД РФ»)

РЕГУЛИРОВАНИЕ СРОКОВ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОМ УГОЛОВНОМ ПРАВЕ

Доктрина дореволюционного уголовного права не уделяла должного внимания срокам даже в таких институтах, которые в настоящее время признаются «срочными», более того, даже не получили нормативного закрепления некоторые институты, непосредственно связанные со сроками.

Так, актов, посвященных условному осуждению, в то время принято не было, хотя отдельные близкие институты применялись в практике волостных судов[1].

Иная ситуация сложилась с институтом условно-досрочного освобождения от отбывания наказания. Первые законодательные положения о нем появляются уже в 1866 г. По Положению Комитета министров от 13 мая 1866 г. «О сокращении сроков содержания арестантам арестантских рот гражданского ведомства» предписывалось разрешить временно (в виде опыта), во-первых, арестантам из отряда испытуемых, находящимся на государственных работах, засчитать пять рабочих месяцев за полгода содержания в рабочей роте, если они не уклонялись от работ и последние были произведены успешно; во-вторых, арестантам тех же рот из отряда исправляющихся, находящимся на таких же работах, день пребывания на работах считать за два дня заключения в арестантской роте; в-третьих, пред-оставить Попечительствам над арестантскими ротами с утверждения местного

[1] См.: Тимашев Н. С. Условное осуждение. СПб., 1914. С. 200–202.

губернского правления устанавливать подобные сокращения сроков содержания не отправленным на государственные работы, если арестанты заслужат это своим поведением, прилежным отношением к труду и успехами в обучении[1].

В отличие от современного законодательства, устанавливающего определенный срок наказания, необходимый для отбывания для досрочного освобождения, первыми актами предусматривалась лишь система зачета сроков. Однако уже прослеживается системный подход к видам зачета сроков наказания в зависимости от категории осужденного (учет определенных условий и их поведения).

Более близкое к современной системе исчисление сроков применялось при досрочном освобождении несовершеннолетних. Согласно Правилам «Об исправительных приютах» от 5 декабря 1866 г. назначенный приговором срок пребывания в приюте мог быть сокращен на одну треть для тех подростков, которые были признаны исправившимися. Если же кто из них после этого вновь был замечен в «дурном поведении», то возвращался в приют для отбывания назначенного срока наказания (ст. 10)[2].

Освобожденные несовершеннолетние в течение определенного срока должны были состоять под покровительством приюта, который был обязан оказывать им возможное содействие в быту (ст. 11)[3].

Следует отметить, что неотбытая часть наказания признавалась своеобразным испытательным сроком, в течение которого несовершеннолетний должен был оправдать оказанное ему доверие.

Законодательная регламентация сроков в условно-досрочном освобождении получила признаки системы в Уголовном уложении 1903 г. Так, устанавливалось, что приговоренные к каторге без срока по истечении пятнадцать лет, а приговоренные к срочной каторге по истечении 2/3 определенного им срока могли быть переведены в места, предназначенные для их поселения. Поселенцы из числа каторжан, а равно приговоренные к ссылке на поселение по истечении десяти лет могли быть освобождены от наказания. Лица, отбывшие в исправительном доме 5/6 назначенного срока, могли быть освобождены из заключения (ст. 23)[4].

Особо оговаривалось, что досрочное освобождение применялось только в случаях одобрительного поведения осужденных.

Структура сроков была дополнена Законом от 22 июня 1909 г. «Об условно-досрочном освобождении». Устанавливалось обязательное отбытие 3/4 наказания, при лишении свободы в тюрьме, исправительном арестантском отделении или исправительном доме (ст. 1)[5].

Таким образом, к 1909 г. складывается некоторое подобие системы сроков в досрочном освобождении:

1) 15 лет отбывания наказания в виде бессрочной каторги;

2) 2/3 наказания в виде срочной каторги и 10 лет поселения;

3) 10 лет отбывания наказания в виде поселения;

4) 5/6 наказания, отбываемого в исправительном приюте;

---

[1] См.: Полное собрание законов Российской Империи. Т. 41. Отд. 1. 1866 г. СПб., 1868. С. 549–550.

[2] См.: Полное собрание законов Российской Империи. Т. 41. Отд. 2. 1866 г. СПб., 1868. С. 353.

[3] См.: там же.

[4] См.: Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 9. М, 1994. С. 279.

[5] См.: Закон об условном досрочном освобождении с изложением рассуждений, на коих он основан / под ред. *Д.А. Коптева.* СПб., 1909. С. 1.

5) 3/4 наказания, отбываемого в тюрьме, исправительном арестантском отделении или исправительном доме.

Исходя из этого, можно получить более полное представление о сроках в рассматриваемом институте. Следует указать: если Уложением 1903 г. деление размеров и сроков наказания, необходимых для отбывания, осуществлялось по различным критериям (вид, размер наказания и вид исправительного учреждения), то Законом 1909 г. лишь была дополнена существующая структура дифференциации досрочного освобождения на основе вида исправительного учреждения, хотя окончательного разграничения по этому основанию проведено не было.

На наш взгляд, прогрессивным является закрепление минимального недифференцированного срока наказания, подлежащего отбытию, в виде шести месяцев (ст. 1)[1], а также правило, согласно которому лицу в течение неотбытой части наказания следовало находиться под наблюдением местного общества патроната, не совершать новых преступлений, не вести порочный образ жизни. В противном случае предусматривалась возможность отмены условного освобождения (ст. 15, 20)[2].

Таким образом, условно-досрочное освобождение, несмотря на относительно небольшой временной период от зарождения до становления, получило основательную законодательную регламентацию, которая, однако, обладала рядом недостатков в части закрепленных сроков.

Более богатую историю имеет институт давности, хотя до XVI в. законодательные памятники не содержали никаких постановлений о нем[3].

Первым законодательным актом, признавшим давность, был манифест от 17 марта 1775 г., изданный Екатериной II по случаю заключения мира с Турцией. Статья 44 Манифеста гласила: «Всякого рода преступления, коим 10 лет прошло, и чрез таковое долгое время они не сделались гласными, и по них производства не было, все таковые дела повелеваем отныне предать, если где об них взыскатели, истцы и доносители явятся, вечному забвению, и по сей статье и впредь поступать во Всероссийской Империи непременно»[4].

Данный акт, во-первых, распространял действие давности на все преступления, в том числе на тяжкие, при этом не дифференцируя давностный срок. Во-вторых, по Манифесту 17 марта 1775 г. необходимо, чтобы преступление в течение всего давностного срока «не сделалось гласным», по нему не было начато производство. В-третьих, акт не содержит определения времени, с которого начинается течение давности, о способе ее исчисления. Одним словом, он ограничился только признанием института давности, не дав его характеристики[5].

Статья 41 Манифеста также касается сроков давности. «Повелеваем всякого рода взыскания по делам казенным или уголовным, долее 10 лет продолжающиеся и в течение такового времени не кончаны суть, оставить, и если по подобным делам где содержится, кто в тюрьме, то не мешкав освободить»[6].

Речь идет о взысканиях, вытекающих из противозаконных действий, договоров и из «начетов». Подобные взыскания погашаются давностью, если

---

[1] См.: там же. С. 4–6.
[2] См.: там же.
[3] См. об этом подробно: Саблер В. О значении давности в уголовном праве. М., 1872. С. 22.
[4] См.: Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1-ое. Т. XX. СПб., 1830. С. 86.
[5] См.: Саблер В. Указ. соч. С. 30–32.
[6] Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1-ое. Т. XX. СПб., 1830. С. 86

они не были приведены в исполнение в течение десяти лет, хотя бы по ним и возбуждалось производство.

Манифест о поединках от 21 апреля 1787 г. закрепил сокращенные сроки по делам о личных оскорблениях. Было установлено три способа учинения обиды: словом, письмом и действием. Срок подачи иска в первых двух случаях составлял год, в последнем – 2 года (ст. 25). По прошествии этих сроков иск не мог быть заявлен[1].

Свод законов уголовных 1832 г. не внес существенных изменений в регламентацию давности, установленную в Манифесте 1775 г.[2]

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. закрепило две системы давности. По общему правилу сроки давности были поставлены в зависимость от назначаемых наказаний, но в некоторых случаях они зависели от юридической характеристики преступных деяний.

В зависимости от наказаний предусматривались следующие сроки давности: а) 10 лет – для лишения всех прав состояния и ссылки на каторжные работы или на поселение;

б) 8 лет – для лишения всех особенных, лично и по состоянию присвоенных прав и преимуществ и ссылки на житье в Сибирь и для отдачи в исправительные арестантские роты гражданского отделения;

в) 5 лет – для лишения всех особенных, лично и по состоянию присвоенных прав и преимуществ и ссылки на житье в отдаленные губернии (кроме сибирских) или заключения в рабочем доме или же заключения в смирительном доме или крепости, с некотором ограничением прав и преимуществ или без этого;

г) 3 года – для временного заключения в тюрьме, кратковременного ареста или легкого наказания розгами, для денежных взысканий, выговора, замечания и внушения (п. 3 ст. 160 Уложения).

Устанавливались условия «для нормального течения срока давности» – отсутствие делопроизводства или следствия, донесения, жалобы, извета или иного показания по данному делу либо когда в течение срока давности виновный, несмотря на проведенное следствие, не был обнаружен[3].

Этот перечень представляется неполным. В частности, закон не упоминал об общих наказаниях, наказаниях особенных и исключительных. Однако отсутствие такого указания не могло служить основанием к игнорированию общего правила о том, что всякое преступление «покрывается давностью». Определение же самого срока давности в этих случаях должно было производиться «по силе других статей или же по общему их смыслу»[4].

Вторую группу составляли те случаи, в которых давность исчислялась по юридическим свойствам деяния, а не по роду наказания.

Для нарушения постановлений о печати срок давности составлял год (ст. 1004, 1021, 1022, 1026); для присвоения ученой или художественной собственности – 2 года (ст. 1683), а если потерпевший находился за границей – 4 года (ст. 1685); для неприведения судьями или другими чиновниками в надлежащее исполнение судебных решений (по делам гражданским) или неучинение нужных по установленному порядку распоряжений об объявлении этих решений и посылки указов – 10 лет[5].

---

[1] См.: Законодательство Екатерины II. В 2 т. Т. 2. М., 2001. С. 857–858.
[2] См.: Саблер *В.* Указ. соч. С. 39–40.
[3] См.: Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 6. М., 1991. С. 206–207.
[4] См.: *Таганцев Н. С.* Русское уголовное право. В 2 т. Т. 2. Тула, 2001. С. 477.
[5] См.: Там же. С. 478.

Давностный срок не применялся в случаях совершения преступлений, предусмотренных ст. 263 (преступление против императора), ст. 266 (преступление против членов императорского дома), ст. 271 (бунт против власти верховной) и ст. 275 (государственная измена), а также за умышленное убийство отца или матери. Однако по истечении 20 лет с момента их совершения, если не было условий для прерывания срока давности, наказание в виде смертной казни или каторжных работ заменялось ссылкой в отдаленные места Сибири (ст. 166)[1].

Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 г. расширил перечень преступлений, в отношении которых устанавливались специальные сроки давности:

а) 2 года для кражи, мошенничества и присвоения чужого имущества;

б) 1 год для лесоистребления;

в) 6 месяцев для всех прочих проступков (ст. 21).

В примечании к ст. 155 отдельно устанавливался срок давности по делам о краже леса – 2 года[2].

Четвертая редакция Уложения 1845 г. (изд. 1885 г.) сроки давности, исключающие уголовное преследование, ставила исключительно в зависимость от размера установленных за них наказаний: для деяний, наказываемых смертной казнью, – 15 лет; для прочих тяжких преступлений – 10 лет; для деяний, караемых исправительным домом, – 8 лет; для наказываемых заключением в крепость или тюрьму – 3 года, арестом или денежной пеней – 1 год[3].

Было также сохранен запрет распространения давности к относительно тяжким государственным преступлениям, направленным против императора. В этих случаях, если со времени преступления прошло 15 лет до дня возбуждения преследования, вместо смертной казни или каторги назначалось поселение[4].

Наиболее разветвленную и сложную систему давностных сроков ввело Уголовное уложение 1903 г., которым было установлено три вида давности: уголовного преследования, осуждения и давности обвинительного приговора.

Сроки давности первого вида были аналогичны срокам, закрепленным в Уложении 1845 г. (в ред. 1885 г.); они исчислялись со дня учинения преступных деяний до дня возбуждения против обвиняемого уголовного преследования (п. 1 ст. 68). Давность осуждения имела двойные, по сравнению с п. 1 ст. 68 Уголовного уложения 1903 г., сроки, и исчислялась со дня учинения преступления до дня постановления приговора (п. 2 ст. 68). Сроки давности исполнения приговора были равны срокам, закрепленным в п. 2 ст. 68 Уголовного уложения 1903 г., начальным моментом течения которых было постановление приговора, конечным – обращение его к исполнению (п. 3 ст. 68).

Следует отметить, что п. 2 ст. 68 Уголовного уложения 1903 г. содержал положение об утроении давностного срока осуждения в отношении проступков, что является отходом от общей системы, согласно которой в отношении разных категорий преступлений устанавливалось единое правило об удвоении сроков.

Налицо и «наложение» течения двух давностных периодов: учинение преступного деяния является отправной точкой для давности преследования и

---

[1] См.: Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 6. М., 1991. С. 166, 232–237.
[2] См.: Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 8. М., 1991. С. 397.
[3] См.: Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 477–478.
[4] См.: Там же. С. 475–476.

давности осуждения, а предъявление обвинения – моментом окончания первого из указанных видов давности.

Уложение 1903 г. сохраняло положение о нераспространении давности, но сфера его действия была существенно ограничена: оно применялось лишь в случае посягательства на жизнь, здоровье, свободу и неприкосновенность императора и членов императорского дома (ст. 99). Однако по прошествии 15 лет с момента совершения этого преступления до дня возбуждения против обвиняемого уголовного преследования наказание в виде смертной казни или каторжных работ заменялось ссылкой на поселение[1].

Указанные давностные сроки выполняли ориентирующую функцию и для другого «срочного» института – судимости.

Судимость как таковая не была известна дореволюционному законодательству, однако ее элементы использовались при характеристике рецидива преступлений, именовавшегося «повторением»[2].

Н. Д. Сергеевский отмечал, что для влияния повторения на наказуемость необходима более или менее близкая связь во времени прежнего и нового преступного деяния. В законе должен быть установлен определенный срок, истечение которого исключает наличие повторности; указанный срок может совпадать со сроками давности, а может устанавливаться специально для нее [3].

Под рецидивом понималось совершение нового преступления после осуждения за предыдущее, однако временного периода, на который распространялось действие последствий первого деяния (в современном понимании – срока судимости), не устанавливалось.

Сроки в нормах о рецидиве впервые появились в XIX в. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 г. в качестве обстоятельства, отягчающего наказание, закреплял «повторение того же или совершение однородного поступка до истечения года после присуждения к наказанию» (п. 3 ст. 14)[4].

Уложение 1845 г. никаких указаний по этому поводу не содержало. Первое преступление сохраняло свои уголовно-правовые последствия независимо от того, когда было совершено преступное деяние.

Н. С. Таганцев считал, что Законом от 3 февраля 1892 г., содержавшим общее определение рецидива, устанавливались различные сроки между отбытым наказанием и совершением нового преступного деяния в зависимости от вида первого наказания[5]. Эти сроки были аналогичны срокам давности и составляли: после отбытия каторги и поселения – десять лет; после ссылки в Сибирь или отбытия заключения в арестантских отделениях – восемь лет; после ссылки в отдаленные губернии или заменяющего ее заключения в тюрьме, заключения в крепости и заключения в тюрьме с лишением некоторых прав – пять лет; после тюрьмы с лишением всех особенных прав или без такового, если она назначена за кражу, мошенничество, присвоение или растрату, – три года; после тюрьмы за другие преступления – два года; после прочих наказаний – год (ст. 132).

---

[1] См.: Полное собрание законов Российской Империи. Т. 23. Отд. 1. Кн. 1. 1903. СПб., 1905. С. 187.

[2] История развития норм о рецидиве в отечественном праве рассматривается в учебниках дореволюционных авторов (см., например: Бернер А. Ф. Учебник Уголовного права. Части Общая и Особенная. СПб., 1865. С. 874–877).

[3] См.: Сергеевский Н. Д. Русское уголовное право (пособие к лекциям). Часть общая. СПб., 1908. С. 367.

[4] Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 8. М., 1991. С. 397.

[5] См.: Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 424.

Особо следует отметить, что до принятия Закона от 3 февраля 1892 г. Устав 1864 г. и Уложение 1845 г. моментом начала течения срока, устраняющего повторение, считали «присуждение к наказанию после суда» (то есть вступление приговора в законную силу), после же его принятия таким моментом оба нормативных акта стали признавать день отбытия наказания, что позволило разграничить совокупность преступлений и рецидив.

Отбытым наказание считалось с момента окончания срока основного наказания, назначенного судом, а также в случае помилования виновного (ст. 131 Уложения)[1].

В Уголовном уложении 1903 г. положения о рецидиве получили более упрощенную систему временных ограничений. За тяжкое преступление срок судимости составлял пять лет, за иное преступление – три года, за проступок – один год (ст. 67). Кроме того, устанавливались специальные сроки судимости, связанные с ограничением выбора места жительства для лиц, отбывших каторгу или ссылку на поселение, – пять лет после отбытия наказания; для приговоренных к заключению в исправительном доме – три года, в тюрьме – год после освобождению из заключения. При наличии определенных обстоятельств эти сроки могли быть сокращены (ст. 35)[2].

Таким образом, уголовное законодательство дореволюционного периода хотя и не знало судимости, но некоторые из ее элементов широко применялись в законотворческой практике. В частности, это касается действия правовых последствий осуждения во времени. Период их существования законодатель определял исходя из иерархического расположения видов наказаний в зависимости от тяжести, то есть подразумевалось, что чем строже наказание, тем длительнее должен быть срок, ограничивающий личность в правах.

Подводя итог, можно сказать, что наиболее продолжительную историю сроки имеют в институте давности. Это не удивительно, если иметь в виду, что они имманентно присущи самой природе данного института. В остальных институтах уголовного права темпоральные регуляторы получают закрепление лишь в XIX в.

Безусловно, принятие таких крупных законодательных актов, как Уложение 1845 г. и Устав 1864 г., расцвет науки уголовного права не могли не отразиться на регламентации освобождения от уголовной ответственности, наказания и последствий осуждения, широкое введение темпоральных средств регламентации в данные институты права.

Однако не всегда эта деятельность имела системный и последовательный характер. Так, при досрочном освобождении не предусматривалась дифференциация минимально необходимого для отбытия срока наказания в зависимости от учреждения, где лицо его отбывало.

Давностные сроки хотя и были различными, но отсутствовало единое основание их установления: в одних случаях он зависел от вида назначенного наказания, но не учитывал его сроки (размер), в других – от вида преступного деяния.

В целом же следует позитивно оценить законодательные решения, связанные со сроками. Они не только заложили основу для дальнейшего совершенствования уголовно-правовых норм того времени, но и в некоторых аспектах представляют ценность с точки зрения современного законодательства.

---

[1] См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. СПб., 1899. С. 104–105.
[2] Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 9. М., 1994. С. 283.

Милькина И.В.
канд. экон. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ДОВЕРИТЕЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ

Доверительное управление является наиболее подходящим способом для долгосрочного управления имуществом, с передачей объекта управляющей компании, но сохранением за учредителем управления права собственности на объект управления.

По договору доверительного управления имуществом одна сторона (учредитель управления) передает другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя).

Передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управляющему.

Объектами доверительного управления могут быть:

- предприятия и другие имущественные комплексы,
- отдельные объекты, относящиеся к недвижимому имуществу (передача недвижимого имущества в доверительное управление подлежит государственной регистрации),
- ценные бумаги,
- права, удостоверенные бездокументарными ценными бумагами,
- исключительные права и другое имущество.

Не может быть передано в доверительное управление имущество, находящееся в хозяйственном ведении или оперативном управлении, а также деньги.

Осуществляя доверительное управление имуществом, доверительный управляющий вправе совершать в отношении этого имущества в соответствии с договором доверительного управления любые юридические и фактические действия в интересах выгодоприобретателя.

В договоре доверительного управления имуществом указываются:

- состав имущества, передаваемого в доверительное управление;
- наименование юридического лица или имя гражданина, в интересах которых осуществляется управление имуществом (учредителя управления или выгодоприобретателя);
- размер и форма вознаграждения управляющему, если выплата вознаграждения предусмотрена договором;
- срок действия договора (не более 5 лет. Договор может быть пролонгирован на тот же срок).

Имущество, переданное в доверительное управление, обособляется от другого имущества учредителя управления, а также от имущества доверительного управляющего. Это имущество отражается у доверительного управляющего на отдельном балансе, и по нему ведется самостоятельный учет.

Не допускается обращение взыскания по долгам учредителя управления на имущество, переданное им в доверительное управление (кроме случаев несостоятельности (банкротства) этого лица. В этом случае доверительное управление имуществом прекращается, и оно включается в конкурсную массу).

При доверительном управлении органы государственной власти и местного самоуправления ставят перед управляющей компанией следующие задачи:

1) увеличение получаемого от управления собственностью дохода;

2) увеличение стоимости объекта собственности. При этом подразумевается, что данная задача может быть решена за определенный период времени и при усовершенствовании технических и эксплуатационных характеристик, привлечения инвестиций, выпуска новой продукции, инноваций и др.;

3) подготовка объекта собственности к продаже с большой выгодой. Решение этой задачи связано с реализацией целого комплекса мероприятий, зачастую носящих неоднозначный характер, но в целом основанных на мероприятиях по повышению стоимости объекта собственности.

Процесс доверительного управления включает в себя несколько этапов и на каждом из них он должен быть максимально прозрачным и понятным для органов управления с минимизацией возможных рисков при управлении имуществом.

1. Принятие решения об организации доверительного управления, определение целей для решения которых учреждается доверительное управление.

2. Проведение экспертизы, оценки имущества, разработка основных положений для проведения конкурса на доверительное управление.

3. Проведение конкурса на право заключения договора доверительного управления объектом собственности, в ходе которого претенденты - управляющие компании разрабатывают и представляют в конкурсную комиссию подробные планы (программы) управления, предоставляют гарантии по сохранению имущества и доходов при доверительном управлении.

4. Управление имуществом доверительным управляющим - управляющей компанией, имеющей генеральные полномочия, определенные рамками договора и плана (программы) управления. Доверительный управляющий осуществляет в пределах, предусмотренных законом и договором доверительного управления имуществом, правомочия собственника в отношении имущества, переданного в доверительное управление. Распоряжение недвижимым имуществом доверительный управляющий осуществляет в случаях, предусмотренных договором доверительного управления. Доверительный управляющий представляет учредителю управления и выгодоприобретателю отчет о своей деятельности в сроки и в порядке, которые установлены договором доверительного управления имуществом.

5. Контроль за деятельностью управляющей компании на основе постоянного мониторинга управленческих решений, типовых и индивидуальных форм отчетности.

Доверительный управляющий, не проявивший при доверительном управлении имуществом должной заботливости об интересах выгодоприобретателя или учредителя управления, возмещает выгодоприобретателю упущенную выгоду за время доверительного управления имуществом, а учредителю управления убытки, причиненные утратой или повреждением имущества, с учетом его естественного износа, а также упущенную выгоду. Долги по обязательствам, возникшим в связи с доверительным управлением имуществом, погашаются за счет этого имущества. В случае недостаточности этого имущества взыскание может быть обращено на имущество доверительного управляющего, а при недостаточности

и его имущества на имущество учредителя управления, не переданное в доверительное управление.

Доверительный управляющий имеет право на *вознаграждение*, предусмотренное договором доверительного управления имуществом, а также на возмещение необходимых расходов, произведенных им при доверительном управлении имуществом, в пределах доходов от использования этого имущества.

Возмещение расходов и выплата вознаграждения доверительного управляющего по управлению имуществом, находящимся в государственной собственности, осуществляется в пределах сумм доходов (дивидендов), получаемых доверительным управляющим в процессе управления имуществом.

Доходы (дивиденды), полученные в процессе управления имуществом перечисляются доверительным управляющим в полном объеме на счет по исполнению бюджета и учитываются в доходах бюджета в соответствии с действующей бюджетной классификацией Российской Федерации.

Возмещение расходов доверительного управляющего, произведенных им при осуществлении доверительного управления, осуществляется в соответствии со статьей 1023 ГК РФ. Перечень расходов доверительного управляющего, подлежащих возмещению, указывается в информационном сообщении о проведении конкурса на право заключения договора доверительного управления и в обязательном порядке определяется в договоре доверительного управления.

Выплата вознаграждения доверительного управляющего осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, предусматриваемых на указанные цели в размерах, не превышающих предельный размер вознаграждения, определяемого по результатам конкурса.

Порядок передачи в доверительное управление акций, находящихся в государственной или муниципальной собственности

Применение механизма доверительного управления на сегодняшний день наиболее распространено в практике управления находящимися в государственной и муниципальной собственности акциями.

Основными целями передачи акций в доверительное управление являются:

- обеспечение доверительным управляющим привлечения акционерным обществом инвестиций для реализации инвестиционного проекта;
- повышение инвестиционной привлекательности предприятия;
- получение доходов от продажи акций;
- получение в период доверительного управления дополнительных доходов от эффективного управления акциями, переданными в доверительное управление;
- ликвидация и недопущение в дальнейшем возникновения у акционерного общества задолженности: перед бюджетами всех уровней; по выплате заработной платы; по иным обязательным платежам.

Учредителем управления, как правило, выступает имущественный орган, выгодоприобретателем является финансовый орган.

Учреждение доверительного управления акциями осуществляется по итогам проведения конкурса на право заключения договора доверительного управления. Инициатором проведения конкурса может выступать как учредитель управления, так и отраслевые органы исполнительной власти. По

результатам проведения конкурса на основании решения конкурсной комиссии заключается договор доверительного управления акциями.

Существенным *условием* учреждения доверительного управления акциями является обязанность доверительного управляющего не допускать снижения фактических значений показателей деятельности акционерного общества по сравнению с плановыми значениями (установленными планом доверительного управления) соответствующих показателей.

В качестве показателей деятельности АО при доверительном управлении в договоре доверительного управления могут применяться:

- стоимость чистых активов общества;
- выручка от реализации товаров (работ, услуг) по основному виду деятельности;
- отношение выручки от реализации товаров (работ, услуг) по основному виду деятельности к среднесписочной численности работников;
- отношение выручки от реализации товаров (работ, услуг) по основному виду деятельности к чистым активам;
- прибыль (убыток) от продаж;
- чистая прибыль (убыток);
- налоговые и неналоговые доходы, в том числе объем дивидендов, выплачиваемых в соответствующий бюджет и др.

Важным документом, включаемым в состав конкурсной документации по выбору доверительного управляющего является

- план выполнения существенных условий договора доверительного управления (план доверительного управления);

План доверительного управления должен содержать следующие сведения:

- сведения о хозяйственном обществе и претенденте: наименование, дата создания, ИНН, ОГРН, юридический и фактический адрес, номер лицензии на право осуществления деятельности по доверительному управлению ценными бумагами (если имеется), Ф.И.О. руководителя, структура уставного капитала (акционеры/участники, имеющие более 5% в уставном капитале претендента);
- анализ инвестиционной привлекательности хозяйственного общества, передаваемого в доверительное управление;
- задачи управления, которые должен решить доверительный управляющий;
- календарный план доверительного управления с указанием сроков (в рамках срока доверительного управления пакетом акций), по истечении которых будут решены поставленные задачи;
- источники инвестиций, планируемые претендентом при реализации конкретных инвестиционных проектов на предприятии (с приложением бизнес-плана, содержащего основные параметры проекта);
- если претендент не планирует выступать с инициативой реализации инвестиционных проектов, необходимо указать, готов ли он участвовать в финансировании проектов, реализуемых или планируемых к реализации самим обществом;
- план по выплате дивидендов;
- план по расходам доверительного управляющего с разбивкой по годам. Расходы должны быть соотнесены с плановыми доходами по дивидендам.

Порядок передачи недвижимого имущества в доверительное управление

В доверительное управление может передаваться недвижимое имущество, являющееся объектом гражданских прав. Под объектами недвижимости понимаются здания (строения, сооружения, нежилые помещения) и предприятия, передаваемые в доверительное управление, за исключением общего имущества в многоквартирном доме.

Инициатором передачи объекта недвижимого имущества в доверительное управление и проведения конкурса на право заключения договора доверительного управления может выступать функциональный и отраслевой орган исполнительной власти. Учредителем управления и выгодоприобретателем по договорам доверительного управления объектами недвижимого имущества выступает имущественный орган.

Передача объектов недвижимого имущества в доверительное управление осуществляется на конкурсной основе.

Неотъемлемой частью конкурсного предложения и договора доверительного управления является план (программа) доверительного управления объектом недвижимого имущества, который разрабатывается в соответствии с требованиями конкурсной документации от имени участника конкурса и включает следующие обязательные разделы:

- задачи управления,
- коммерческое использование объекта доверительного управления, организационный план,
- инвестиционный план,
- финансовый план,
- доходная и расходная часть проекта.

При передаче объекта недвижимого имущества в доверительное управление учредитель управления:

1) утверждает концепцию доверительного управления объектом недвижимого имущества,
2) проводит оценку рыночной стоимости имущества, передаваемого в доверительное управление,
3) определяет условия осуществления доверительного управления объектом недвижимости,
4) разрабатывает и утверждает конкурсную документацию

Концепция использования и управления объектом недвижимости разрабатывается учредителем управления в соответствии с необходимостью достижения определенных целей доверительного управления и содержит:

- краткую технико-экономическую характеристику объекта недвижимого имущества;
- предварительный (укрупненный) анализ наиболее эффективного функционального использования объекта недвижимого имущества;
- цели доверительного управления;
- принципы и форму организации управления;
- критерии оценки результатов деятельности доверительного управляющего;
- перечень мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности объекта недвижимого имущества.

Морозова Е.Г.
д-р полит.наук, проф.
(РАГС, г. Москва)

НЕОВЕБЕРОВСКОЕ ГОСУДАРСТВО В УСЛОВИЯХ РОССИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И РИСКИ

Современному государству часто дают такие определения, которые не фигурируют ни в каких учебниках, справочниках, даже энциклопедиях – не говоря уже о конституциях или других правовых актах. Например - «сервисное», «рыночное»[1]. И это не случайно, потому что на наших глазах происходят очень важные и пока недостаточно изученные, не до конца осмысленные изменения в сущности, характере, способах функционирования демократических государств. Сегодня об этих изменениях говорят, используя также термин «неовеберовское государство». Данное понятие имеет неплохие эвристические перспективы, поскольку позволяет соотнести современные государственно-управленческие практики, в том числе и российские, и с классической веберовской моделью государства, и с теми инновациями, которые покушаются на «святая святых» - стирание границ между общественным и частным, государством и рынком.

О неовеберовском государстве стали говорить в контексте тех трудностей, с которыми столкнулись общества, переживающие эпоху перемен, а конкретно - административную реформацию, включающую преобразования в сфере государственного управления и государственной службы. Главной целью реформы, которая вот уже 30 лет идет практически во всех странах мира, является повышение эффективности государственного управления за счет использования в государственном управлении рыночных концепций, принципов и механизмов. Подобный подход резко противоречит веберовскому пониманию государства как равновесной системы, состоящей трех основных звеньев - сильного парламента, сильного лидера в лице всенародно избираемого президента или премьер-министра и идеальной (т.е. реально существующей во всех индустриально развитых странах) бюрократии – компетентной и эффективной.

В целом реформа, означающая переход от бюрократического администрирования к государственному менеджменту, дала серьезные результаты. В большинстве зарубежных стран сокращены размеры госсектора и масштабы прямого государственного управления; произошла децентрализация власти и управления с обязательным делегированием ресурсов и полномочий на нижние этажи управленческой иерархии; предоставлена бóльшая автономия государственным предприятиям и учреждениям; созданы независимые управленческие структуры; внедрены элементы конкуренции в государственное и муниципальное управление, воспроизводящие в госсекторе те же требования эффективности и качества, которые существуют в частном секторе и т.п.

Вот уже более 10 лет подобная же реформа проводится и в России. Она условно может быть разделена на два приоритетных направления: 1) повышение эффективности государственного управления всеми сферами общественной жизни; 2) оптимизация работы самого государственного

[1] См., например: Коженко Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации //Власть. 2010, № 3; Зернов С.В. Наука организации власти: сервисное государство http://www.rusrand.ru/konf1/2zernov.pdf и др.

аппарата, имеющая целью устранение внутренней неэффективности. Определенные результаты реформа, несомненно, принесла. Мы сегодня уже привыкли к электронной очереди в государственных учреждениях, пользуемся для получения различного рода справок и других документов услугами «единого окна», посещаем многофункциональные центры, получаем информацию на интернет-сайтах государственных учреждений[1].

В деятельность государственного аппарата постепенно внедряются те механизмы, которые обеспечивают эффективность менеджмента в рыночных институтах. Пример - изменение системы срочных трудовых контрактов, которая идет на смену классической «пожизненной» системе найма на госслужбу. Есть определенные сдвиги в борьбе с коррупцией. Однако следует честно признать, что особо значимых результатов российская административная реформа пока что не принесла. По свидетельству и российских и международных экспертов эффективность государственного управления и качество публичных услуг в РФ находятся на одном уровне со странами, намного уступающими ей по уровню экономического развития и качеству человеческого потенциала. Неудовлетворенность не только общества, но и элиты сложившейся ситуацией, грозные вызовы глобальной конкуренции создают условия для того, чтобы если не пересмотреть, то, как минимум, скорректировать не работающие в условиях России (да и ряде других посткоммунистических стран) принципы и алгоритмы реформирования.

Идейно административная реформа базируется на принципах концепции, известной под названием Нового государственного менеджмента. Именно эта концепция вкупе с реформаторской практикой нанесла удар по веберовской государственной модели, представлявшейся на протяжении последних десятилетий наивной, устаревшей, неспособной предложить вразумительный ответ на вызовы новой эпохи. Однако сегодня веберовская проблематика самым парадоксальным образом возвращается в научный дискурс – прежде всего, по причине трудностей реформирования[2]. В этой связи интерес представляет достаточно новая концепция неовеберовского государства. Суть концепции в следующем: доминирование рыночных элементов негативно сказывается на государственном управлении и госслужащих даже самых развитых и воспитанных демократией и рынком обществ. Тем более негативно оно может сказаться на развитии обществ переходных, которые не прошли длительной демократической школы, не видели реально конкурентной политики, не имеют опыта цивилизованных рыночных отношений, развитого правосознания, некоррумпированной бюрократии, приверженной принципам и ценностям служения, жизни по правилам, а не по понятиям.

Возьмем для примера частный вопрос перехода в рамках реформы к контрактной системе найма госслужащих. Это никогда не проходит безболезненно. Однако в стабильных общественных системах подобные издержки реформирования компенсируются традициями, высокой профессиональной компетентностью, приверженностью нормам служебной этики. В переходных обществах рыночная реформа может весьма негативно

---

[1] См.: Правительство РФ утвердило правила деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг //: http://www.prime-tass.ru/news/0/%7B2CFA9E6E-BFD9-4B6C-A86C-22A7C9148817%7D.uif

[2] См.: Drechsler W. The Re-emergence of Weberian Public Administration after the Fall of New Public Management: the Central and Eastern European Perspective. 2005. Trames 6; Dunn W., Miller D.Y. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform //Public Organisation Review. 2007, vol. 7.

влиять на уровень профессионализма, политическую лояльность чиновников, преданность служебному долгу. Не уверенные в своем будущем, не сдерживаемые к тому же моральными принципами госслужащие могут поддаться искушению использовать свое пребывание в структурах госслужбы для получения такого опыта и связей, которые помогут им с большой пользой для себя перейти на работы в частный сектор. Так, в недрах некогда жестко централизованной госслужбы, ориентированной на беспрекословное повиновение и подотчетность первому лицу государства происходят сдвиги в направлении организационной раздробленности, формирования не контролируемых ни ослабевшим государством, ни еще незрелым гражданским обществом зон бюрократической вольницы, то есть административного произвола и полной безответственности.

Необходимо помнить и о таком принципиально важном для рыночных административных реформ обстоятельстве, как состояние российского рынка. Результаты многочисленных социологических исследований свидетельствуют о том, что российские граждане доверяют государству гораздо в большей степени, чем рынку. И это закономерно. Если в западных странах рынок регулируется государством и являет собой действительный пример эффективности, то в большинстве постсоциалистических стран с их слабыми, неготовыми к результативному регулированию государственными организациями, рынок демонстрирует образец не эффективности, а, скорее, ее отсутствия. Это происходит потому, что наш рынок душит конкуренцию и, соответственно, имеет олигополистическую либо монополистическую структуру. Государство очень медленно создает институциональную базу для исправления ситуации, слабо регулирует взаимоотношения участников рынка. В стране нет государственных гарантий неприкосновенности частной собственности, процветает рейдерство, не защищены права в сфере соблюдения условий договоров. Даже при наличии необходимой законодательной базы государство не в состоянии реализовать закон на практике.

Рынок пока не может служить образцом и высококачественного менеджмента. Дерегулирование, децентрализация и гибкость предполагают, как уже подчеркивалось, наличие высокой профессиональной компетентности у собственников и топ-менеджеров частных предприятий. У нас же и в частном, и в государственном секторах сейчас преобладают, по выражению Т. Рандма-Лийв, «мачо-управленцы», готовые без колебаний идти на риск, быстро принимать решения без тщательного анализа, прогнозирования экономических и политических последствий[1]. О качестве нашего менеджмента свидетельствует, например, глава комитета российской Торгово-промышленной палаты по инвестиционной политике Антон Данилов-Данильян. В своем интервью он подчеркивает, что сегодняшняя необходимость привлечения из-за рубежа специалистов высокого уровня диктуется тем, что у нас катастрофически не хватает собственных: «На самом деле у нас не хватает специалистов, которые могут нормально сделать бизнес-план»[2].

Идя на поводу у чисто рыночных ценностей, мы можем забыть, что эффективность имеет не только экономическое, а точнее – финансовое выражение. Финансовый критерий не может стать ведущим в оценке

---

[1] См.: Рандма-Лийв Тийна. О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах //Вопросы государственного и муниципального управления. 2008, № 2.

2 Самарина А. Бизнес-план для страны //НГ, 26 октября 2010. С. 3.

результатов работы в сфере и административного, и, тем более – политического управления государством.

Идущая в России вот уже более 10 лет административная реформа демонстрирует, на наш взгляд, отсутствие концептуальной ясности, понимания роли и характера современного государства, возможностей и рисков его реформирования. Опыт мировой административной реформации показывает, что реформировать в рыночных терминах можно только укоренившееся на почве конституционности, законности, исполнительской дисциплины, этических норм, уважения прав и свобод граждан государство. При этом необходимость и неизбежность реформирования совершенно очевидны. На наших глазах решается судьба России - страны, в которой мы живем. Стабильность последнего десятилетия обманчива. В дверь громко стучится глобализация, мы эту дверь понемногу открываем, не желая оценить наши реальные шансы на выживание в глобальной конкуренции.

В соответствии с прогнозами выдающегося русского экономиста Василия Кондратьева в мире в настоящее время идет 5-й технологический уклад, в котором ведущую роль играют такие отрасли, как компьютеры, химия, интернет. 6-й технологический уклад, который наступит по расчетам ученых уже в 2014-2018 годах, будет основываться на биотехнологиях, нанотехнологиях, робототехнике, технологиях виртуальной реальности. И именно сейчас определяется, какие страны будут мировыми лидерами. Наша задача вскочить в последний вагон уходящего поезда. Поэтому, сегодня невозможно строить веберовское государство в чистом виде. То, что можно и нужно строить – это государство неовеберовское, сохраняющее или создающее с нуля элементы веберовского государства с последующим осторожным инкорпорированием рыночных управленческих нововведений. Как советует известный ученый и эксперт в сфере государственного управления Г. Питерс, «как только т.н. веберовская административная система институционализирована, имеет смысл задуматься, как лучше начать движение от этой системы к более современной системе госуправления»[1].

Но нужно, во-первых, очень ясно представлять – какие элементы может воспринять и легитимизировать российское общество и, во-вторых, суметь очень грамотно и доходчиво объяснить нашим гражданам, что происходит с военной реформой, пенсионной реформой, другими болезненными социально-экономическими изменениями. Иначе лекарство, т.е. реформирование, станет горше болезни.

Некрасов С.И.
канд. юрид. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

СОЦИАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК И ПРАВОПОРЯДОК В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ: ПРЕДЕЛЫ НЕСОВПАДЕНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Категории «социальный порядок» и «правопорядок» не являются тождественными, соотносятся как общее и частное, однако подчеркнём – речь в наших рассуждениях в любом случае идёт о *порядке*, но не о хаосе, т.е. о таком социальном укладе, при котором социальная жизнь в государственно-

[1] Приведено в: Рандма-Лийв Тийна. Указ.соч.; См. также: Гай Питерс Б. Глобализация, управление и его институты // Отечественные записки. 2004. №2.

организованном обществе упорядочена. И именно в наборе инструментов этой упорядоченности (социальных регуляторов) кроется различие рассматриваемых категорий: если правопорядок предполагает регулирование общественных отношений правовыми нормами, т.е. общеобязательными правилами поведения, то в социальном порядке многогранные отношения между людьми регулируются, наряду с правовыми нормами, огромным количеством иных социальных норм – моральными, этическими, культурными, религиозными, нравственными, профессионально-корпоративными и т.п. Последние виды социальных норм не только более распространены, в сравнении с нормами правовыми, но и, видимо, более значимы для обеспечения устойчивости социума – указанные правила, зачастую, не имеют завершённой формализации, не всегда могут быть чётко изложены людьми, но, тем не менее, неуклонно соблюдаются (нередко более неуклонно, чем правовые нормы!). Именно спонтанный социальный порядок (по классификации Фридриха фон Хайена) и есть многогранная человеческая жизнь с различными сегментами саморегулирования. (Заметим, что и в юридической науке в последнее время стали появляться исследования *неформального* (?!) права, неформальных правовых систем, теневого права, саморегулирования в праве и т.п.).

Несовпадение категорий «социальный порядок» и «правопорядок» (и, соответственно, основанных на них явлений), во-первых, не является абсолютным (правовые нормы порождены иными социальными нормами, в право изначально оформлялись иные правила поведения людей; в современном обществе всё более возрастает правовое значение и расширяется правовое оформление различного рода морально-этических, корпоративно-профессиональных правил – в среде врачей, адвокатов, судей, государственных служащих, профессиональных бухгалтеров, банковских работников и пр.), а во-вторых, не исключает их взаимодействия – всё-таки правопорядок является частью социального порядка, причём частью весомой. Для иллюстрации соотношения правовых и иных социальных регуляторов В.Д.Зорькин использует образы сетки (домашней хозяйственной сумки – *С.Н.*) и находящегося в ней картофеля: с одной стороны, сетка – одномерная ячеистая конструкция, а картофель – конструкция трёхмерная (следовательно, невозможно примитивное их соответствие), но с другой стороны, сетка, несмотря на свою ячеистую природу (это ведь не сплошная ткань), позволяет удерживать объёмное, многомерное содержимое.[1] Представляется, допустимы и иные аналогии и аллюзии (хотя также «сетчатого» характера). Прочность паутины (образ, кстати, очень востребован и в науке и в искусстве – *С.Н.*) зависит не только от осевых (очевидно, основополагающих) нитей, но и от множества мелких и мельчайших соединений, которые уменьшают размер ячеек и, будучи менее прочными в отдельности, создают должную прочность всей конструкции. Улично-дорожная сеть Москвы не справляется с потоком автомобилей, несмотря на весьма качественные и достаточно широкие кольцевые и осевые (радиальные, вылетные) магистрали – очевидно, данной сети не достаёт развитых вспомогательных, рокадных, объездных, дублирующих дорог. В стропильной, лестничной конструкции нельзя недооценивать не только мощные лаги, стропила, тетивы и т.п., но и менее мощные подпорки, стойки, косоуры и пр.

Таким образом, прочность, устойчивость любой системы (в том числе социальной системы, социального порядка) зависит не только от

[1] *Зорькин В.Д.* Право эпохи модерна // Российская газета, 2010, 25 июня.

основополагающих элементов и связей (роль которых выполняет право, правопорядок), но и от огромного количества вторичных, второстепенных, вспомогательных, производных элементов и связей – в социальном порядке это связи и отношения традиционные, культурно-религиозные, моральные, этические, нравственные и пр. (Употребив термины «второстепенные», «вспомогательные», мы отдаём отчёт в известной условности такой градации – безусловно, для большинства людей нормы, связи и отношения моральные, культурные, религиозные и прочие отнюдь не «второстепенные» в сравнении с правовыми нормами и правовыми отношениями; избранный подход позволяет лишь соотнести правовые и иные социальные регуляторы через призму устойчивости социальной системы – право не является и не должно являться основным регулятором в современном обществе (должное – это не только то, что закреплено правом!), но наиболее важные сегменты социальной жизни должны быть урегулированы всё-таки правовыми нормами, на правопорядок наслаиваются иные социальные связи, образуя социальный порядок).

Поскольку правовые и иные социальные нормы являются составными и взаимодействующими частями одной социальной системы (социального порядка), то очевиден вывод, что правовое регулирование (в широком смысле – не только правотворчество, т.е. создание правовых норм, но и правоприменение) не может не учитывать этическую, культурно-религиозную, нравственную составляющие. Однако, такое взаимодействие, такой учёт должны быть предельно взвешенными, предельно выверенными, предельно толерантными, предельно уступчивыми. «Предельно…» - следовательно, имеющими пределы. Альтернатива предельности – только беспредельность, а беспредельная толерантность, беспредельная уступчивость – это уже путь к крушению социального порядка, к хаосу.

Вопрос о пределах в правовом регулировании – крайне сложный, вряд ли однозначно решаемый (определение границ, пределов, стандартов в социальной жизни не всегда возможно, а иногда и опасно). В рассматриваемом аспекте проблема актуализируется расширяющимися глобализационными и миграционными процессами. Миграция – дитя глобализации. По данным организации «Международная миграция» в мире постоянно порядка 200 млн. человек находятся вне государств своего постоянного проживания. При этом Россия остаётся одной из самых миграционно привлекательных стран: по *оценке* (следовательно, полного, чёткого учета нет до сих пор – *С.Н.*) ФМС России в 2009 г. в Российскую Федерацию прибыло более 10 млн. мигрантов, при этом порядка 5 млн. иностранцев находится в России нелегально.[1] Следовательно, более 10% населения России составляют нероссияне. Миграционные процессы неизбежно приводят к тому, что огромное количество людей (носителей определённой культуры, религии, нравственности) оказываются в иной правовой, культурно-религиозной среде. В 80-90-е гг. XX в. в развитых государствах стали появляться признаки замещения национального общества мультикультурным обществом. Указанные процессы имеют не только положительную окраску (проявление свободы личности, взаимообогащение культур, экономический рост и т.п.), но и негативные проявления – поведение, действия нового культурно-религиозного меньшинства могут нарушить социальное спокойствие, вызвать возмущение большинства и даже «взломать культурный, нравственный, религиозный код общества» (по В.Д.Зорькину).

И вот в таких напряжённых ситуациях (когда моральные, культурные, религиозные каноны не совпадают), неправовые социальные регуляторы

[1] Россия иммигрантская // Российская газета, 2010, 1 ноября.

должны уступать место правовым, ибо только правовые нормы, в отличие от культурно-религиозных, этических, нравственных основаны на принципе формального равенства, обладают свойством общеобязательности (т.е. распространяются в равной мере на всех граждан, независимо от принадлежности к к.л. этнической, религиозной, культурной, языковой группе) и обеспечены возможностью применения государственного принуждения.

Толерантность (на основе которой только и возможно правовое регулирование в мультикультурном обществе) не означает молчаливого смирения; в определённых случаях толерантность предполагает и обязывает быть нетолерантным, давать оценку (в том числе правовую), при необходимости - и отпор соответствующему поведению другого, поведению меньшинства (в том числе меньшинства этнического, культурно-религиозного). Общество вправе и должно уметь себя защищать, в том числе правовыми средствами. Права человека (высшая правовая ценность в западной, либеральной конституционно-правовой традиции) могут быть не только индивидуальными, но и коллективными. Поскольку правовое пространство и культурно-религиозное пространство могут не совпадать (проявлений чего в последнее время становится всё более), право конкретной страны может ограждать культурную среду большинства. Осознание этого, видимо, можно считать тенденцией, проявляющейся во многих европейских государствах. Правовое регулирование в рассматриваемом ключе может быть как позитивным – заключающимся в создании правил активного поведения, обязываний, предписаний, так и негативным – заключающимся в установлении определённых правовых запретов, подкреплённых соответствующими санкциями, мерами юридической ответственности.

Некоторые иллюстрации в рассматриваемом аспекте. После известных массовых беспорядков во Франции (не недавних – осени 2010г., а предыдущих, в которых движущей силой стало мусульманское иммигрантское меньшинство (но огромное меньшинство!) Парижа и других французских городов) правительство (под нажимом французского большинства!) вынуждено было обратить внимание на социальные, в том числе культурно-религиозные проблемы иммигрантов из мусульманских стран и даже «распечатало» закон, запрещающий выделение казённых средств на строительство религиозных сооружений. На недавнем общенациональном референдуме в Швейцарии большинство населения высказалось против строительства в стране минаретов. В Бельгии, Франции законодательно запрещена «полная вуаль». В Германии устами федерального Канцлера провозглашён отказ от политики «мульти-культи»: от мигрантов уже требуется не только выполнение определённых трудовых функций, но и интеграция в немецкое общество – принятие не только законов ФРГ, но и христианских ценностей, знание языка, отход от мусульманского понимания роли женщины и т.п. С 2009 г. становятся обязательными «курсы по интеграции» - 600 часов (!) изучение немецкого языка и 45 часов – истории и политико-правовой системы ФРГ (при этом среди иммигрантов отказов от прохождения указанных курсов практически нет, а в некоторых землях организована предварительная запись на них).[1]

Если в приведённых примерах *право*мерность принятых решений особого сомнения не вызывает (несмотря на высокий накал страстей в обществе), то появляются и иные примеры, в которых вывод не может быть столь однозначным. Итальянское общество буквально взорвало недавнее решение Европейского Суда по правам человека по делу «Лаутси против

[1] См.: Меркель пригрозила иммигрантам // Российская газета, 2010, 19 октября; Как это будет по-немецки…// Там же, 21 октября; Выслать замуж из страны // Там же, 1 ноября.

Италии» (в этом деле заявительница – итальянка финского происхождения добилась признания неправомерным помещения в классах итальянских школ Распятия). В апелляции, поданной в Большую Палату Европейского Суда по правам человека Правительством Италии (правительством светского государства), приведены следующие аргументы: Христианство и его символика являются фундаментом многовековой итальянской культуры и цивилизации, принятое решение наносит непоправимый удар по религиозным чувствам большинства верующих страны, Распятие является символом не столько католической веры, сколько *культурной самоидентификации* итальянской нации. (Примечательно, что позиция итальянского правительства нашла поддержку большого количества других государств Совета Европы (а некоторые из них, в том числе и Россия, участвуют в процессе в качестве третьей страны), общественных организаций, депутатов Европарламента, Русской православной церкви).[1] В той же Италии на уровне ряда муниципалитетов принимаются решения о возведении бетонных высоких стен, отгораживающих определённые жилые районы, предприятия, организации от соседних районов с процветающими наркоманией, проституцией, цыганских таборов и т.п. Правомерность возведения подобных «сооружений» вызывает большие вопросы – всё-таки эти стены – не подобие пресловутой «павшей» Берлинской стены, забора между США и Мексикой, «Стены безопасности», ограждающей Израиль от Палестинской Автономии (по сути своей перечисленные «заборы» разграничивают государства или, по крайней мере государственно-правовые пространства, а в Италии же имеет место возведение «внутренних перегородок» в рамках одного государства, одного правового пространства). В любом случае и приведённые примеры свидетельствуют о том, что общество для ограждения своей традиционной культурно-религиозной среды прибегает, в том числе, к правовым средствам.

Таким образом, Европа «проснулась», осознав, что огромное количество мигрантов – это не только добросовестные наёмные работники (довольствующиеся, зачастую, не самой высокой заработной платой), но и всё более увеличивающаяся часть общества, а нередко и натурализованные сограждане, и что для сохранения социального спокойствия необходимо не только помогать иностранцам интегрироваться в новое общество, но и ограждать, защищать традиционную культурно-религиозную среду. Обозначенная проблема не менее (а может быть – более) актуальна для современной России – государства изначально многонародного (многонационального, многоэтнического), поликонфессионального, мультикультурного, с известными проблемами, связанными не только с внешней, но и с внутренней миграцией.

[1] Символ веры попал на скамью // Российская газета, 2010, 30 июня.

Нудель С.Л.
канд. юрид. наук, доц.,
старший научный сотрудник
(ФГУ «ВНИИ МВД России»)

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Кредитно-банковская система является составной частью финансовой системы страны, которая, в свою очередь, является частью экономической системы страны. Это означает, что деятельность и развитие банков и иных кредитных организаций находится в тесной связи с производством, обращением и потреблением материальных и нематериальных благ. В своей практической деятельности кредитные организации «органично вплетены в общий механизм регулирования хозяйственной жизни, тесно взаимодействуя с бюджетной и налоговой системами, системой ценообразования, с условиями внешнеэкономической деятельности»[1].

Так, по данным Банка России[2] кризис оказал негативное воздействие на все кредитные организации. В 2009 году количество действующих кредитных организаций сократилось с 1108 до 1058. Одновременно с сокращением количества филиалов в 2009 году увеличилось число дополнительных и операционных офисов. Общее же количество внутренних структурных подразделений кредитных организаций за год снизилось на 601единиц и на 1.01.2010 составило 37547 (26,5 на 100 тыс. человек против 27 на 1.01.2009). В условиях кризисных явлений в экономике количество и объем платежей, проведенных в 2009 году через платежную систему России, относительно 2008 года уменьшились на 2,1 и 0,5% соответственно и составили 2,7 млрд. платежей на сумму 877,5 трлн. рублей. Объем платежей, эквивалентный годовому ВВП, оборачивался за 11 дней (в 2008 году— за 12 дней). В среднем ежедневно осуществлялось 10,9 млн. трансакций на сумму 3,5 трлн. рублей. Средний размер платежа составил 322,2 тыс. рублей (в 2008 году— 317,1 тыс. рублей).[3]

Таким образом, важность кредитно-банковской системы для национальной экономики несомненна. Вместе с тем в 2009 году правоохранительными органами выявлено 101037 преступлений, связанных с финансово-кредитной системой (в 2008 году - 98943)[4], т.е. она «оказалась наиболее криминализованной среди других отраслей экономики»[5]. В данных условиях, безусловно оправдано, что за совершение ряда противоправных деяний в кредитно-банковской сфере установлена уголовная ответственность.

В частности в Уголовный кодекс РФ[6] включена ст.172 «Незаконная банковская деятельность», устанавливающая уголовную ответственность за осуществление банковской деятельности (банковских операций) без

---

[1] Финансы и кредит: учеб. / А.С. Нешитой. – М.: Маркет ДС, 2008. С.314.

[2] Федеральный закон от 10 июля 2002 г. №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 2002. №127.

[3] Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2009 году. – М.: Центральный Банк Российской Федерации, 2009. С.13.

[4] По данным официального Интернет-сайта МВД России // www.mvd.ru

[5] Дзестелов Х.А., Гулордава Г.Д. Некоторые вопросы борьбы с экономическими и налоговыми преступлениями в кредитно-финансовой системе // Банковское право. 2008. №4.

[6] Уголовный кодекс РФ. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. №25. ст.2954.

регистрации или без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно.

Вместе с тем, квалификация данного преступления представляет значительные трудности в силу бланкетности отдельных признаков состава (так, в 2009 году зарегистрировано всего 73 преступления, в 2008 году – 24, в 2007 году – 29). При этом Конституционный Суд РФ указал[1], что оценка степени определенности содержащихся в законе понятий должна осуществляться исходя не только из самого текста закона и используемых в нем формулировок, но и из их места в системе нормативных предписаний[2]. А сам же по себе бланкетный характер нормы не может свидетельствовать о ее неконституционности, поскольку регулятивные нормы, устанавливающие те или иные правила поведения, не обязательно должны содержаться в том же нормативном правовом акте, что и нормы, устанавливающие юридическую ответственность за их нарушение[3].

В качестве непосредственного объекта рассматриваемого состава преступления ученые-юристы называют:

– общественные отношения, обеспечивающие интересы экономической деятельности в сфере банковской деятельности[4];

– установленный законом порядок, обеспечивающий нормальное осуществление банковской деятельности[5];

– установленный законом порядок осуществления банковской деятельности[6];
деятельности[6];

– общественные отношения, складывающиеся в кредитно-финансовой сфере[7];

– установленный порядок осуществления законной банковской деятельности[8];

– установленный порядок осуществления и лицензирования банковской деятельности[9];

---

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 01.12.2009 №1486-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Прасолова Станислава Викторовича на нарушение его конституционных прав статьей 172 Уголовного кодекса РФ» // Документ опубликован не был.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2003 г. №9-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса РФ в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Рукавишникова, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова» // Российская газета. 2003. №105.

[3] Определение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2005 г. №122-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ионова Николая Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 14.13 Кодекса РФ об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был; Определение Конституционного Суда РФ от 02 ноября 2006 г. №537-О «По жалобе общества с ограниченной ответственностью "Новгородский филиал "Содружество" на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2007. №9. ст.1145.

[4] Уголовное право. Особенная часть: Учебник / Под ред. проф. Л.Д. Гаухмана и проф. С.В. Максимова. – М.: Изд-во «Эксмо», 2004. С.250.

[5] Уголовное право России. Особенная часть. Первый полутом: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. Г.Н. Борзенкова и д.ю.н., проф. В.С. Комисарова. – М.: ИКД Зерцало-М, 2005. С.332.

[6] Уголовное право. Общая и Особенная части: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н. М.П. Журавлева и к.ю.н. С.И. Никулина. – М.: Норма, 2004. С.480.

[7] Уголовное право: учебник / Под ред. д.ю.н., проф. Н.И. Ветрова, д.ю.н., проф. Ю.И. Ляпунова. – 3-е изд., испр. и доп. - М.: ИД «Юриспруденция», 2004. С.407.

[8] Васильчиков И.С. Преступления в сфере экономики. – Ростов н/Д: Феникс, 2007. С.46.

[9] Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учеб. / под ред. А.В. Бриллиантова. – М.: Проспект, 2009. С.605.

– установленный порядок осуществления банковской деятельности: законодательно утвержденный порядок регистрации и получения лицензии[1];
– правоотношения, возникающие в сфере государственного регулирования кредитно-финансовой деятельности, а также устанавливающие общие принципы и условия осуществления предпринимательской деятельности[2];
– принцип законности осуществления банковской деятельности[3] и др.

В целом нельзя не согласиться с приведенными выше определениями, но на наш взгляд непосредственным объектом рассматриваемого состава преступления являются отношения в сфере финансов (финансы)[4], в части отношений, возникающих в связи с осуществлением банковской деятельности (банковских операций). В качестве дополнительного объекта преступления можно назвать имущественные права и законные интересы граждан, организаций, государства.

Объективная сторона данного состава преступления, исходя из его диспозиции, может быть выражена в следующих альтернативно-предусмотренных формах:
– осуществление банковской деятельности (банковских операций) без регистрации;
– осуществление банковской деятельности (банковских операций) без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно.

Так, в соответствии со ст.5 Федерального закона от 02 декабря 1990 г. №395-1 «О банках и банковской деятельности»[5] к банковской деятельности (к банковским операциям) относятся:

1) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);

2) размещение денежных средств физических и юридических лиц от своего имени и за свой счет;

3) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;

4) осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;

5) инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;

6) купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах;

7) привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов;

8) выдача банковских гарантий;

---

[1] Экономические и финансовые преступления: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / Ю.В. Трунцевский, О.Ш. Петросян. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. С.98.

[2] Михалев В.В., Даньков А.П. Налоговая полиция: вопросы квалификации преступлений в сфере сфере экономической деятельности. – М.: Издательский дом НП, 2000. С.156; Козлов В.А. Противоправное поведение в сфере экономики. Уголовно-правовые, криминологические и криминалистические аспекты. – М.: Издательство «Юрлитинформ», 2005. С.240.

[3] Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономики: Авторский комментарий к уголовному закону (раздел VIII УК РФ). – М.: Волтерс Клувер, 2006. С.336.

[4] Финансы представляют собой систему экономических отношений, связанные с формированием и использованием фондов денежных средств на основе распределения и перераспределения ВВП национального дохода и части национального богатства. См.: Финансы и кредит: учеб. / А.С. Нешитой. – М.: Маркет ДС, 2008. С.13.

[5] Российская газета. 1996. №27.

9) осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов).

Кредитная организация помимо перечисленных банковских операций вправе осуществлять и иные предусмотренные законом сделки. Но кредитной организации запрещается заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью.

Под кредитной организацией в соответствии со ст.1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» понимается юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные настоящим Федеральным законом. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество[1].

При этом кредитные организации в России могут быть созданы в двух формах: в форме банка и небанковской кредитной организации[2].

Банк – кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Небанковская кредитная организация – кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные Федеральным законом РФ «О банках и банковской деятельности». Допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливаются Банком России. Так, исходя из видов банковских операций, право на осуществление которых они имеют, небанковские кредитные организации подразделяются на расчетные небанковские кредитные организации[3] и небанковские депозитно-кредитные организации[4].

Необходимо отметить, что расчетные небанковские кредитные организации в зависимости от функционального назначения можно разделить на следующие подвиды:

---

[1] Гражданский кодекс РФ (Часть первая). Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. №32. ст. 3301; Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. №208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Российская газета. 1995. №248; Федеральный закон от 08 февраля 1998 г. №14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Российская газета. 1998. №30.

[2] Обращает внимание, что к числу кредитных организаций относятся и иностранные банки - банки, признанные таковыми по законодательству иностранного государства, на территории которого они зарегистрированы.

[3] См.: Инструкция Банка России от 26 апреля 2006 г. №129-И «О банковских операциях и других сделках расчетных небанковских кредитных организаций, обязательных нормативах расчетных небанковских кредитных организаций и особенностях осуществления Банком России надзора за их соблюдением» // Вестник Банка России. 2006. №32.

[4] См.: Положение Банка России от 21 сентября 2001 г. №153-П «Об особенностях пруденциального регулирования деятельности небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитные и кредитные операции» // Вестник Банка России. 2001. №60; При этом за все время, начиная с 1990 г., в России имеется единственный пример создания небанковской депозитно-кредитной организации — в 2005 г. было создано ЗАО НДКО «Женская микрофинансовая сеть», в результате чего можно сделать вывод, что закрепленный законодателем вид небанковской депозитно-кредитной организации не удовлетворяет потребностям рынка.

– клиринговое учреждение (организация, являющаяся юридическим лицом по законодательству Российской Федерации, заявившая себя в качестве центра взаимных расчетов, которой на основании лицензии, выданной Банком России, предоставлено право осуществлять расчетные (клиринговые) операции, а также ограниченное количество банковских операций, поддерживающих выполнение клиринга);
– расчетный центр организованного рынка ценных бумаг (кредитная организация, обеспечивающая денежные расчеты участников сделок на организованном рынке ценных бумаг путем открытия им счетов и осуществления по ним расчетов);
– расчетная палата, осуществляющая обслуживание юридических лиц, в том числе и банков-корреспондентов на валютных рынках;
– расчетные небанковские кредитные организации, действующие на межбанковском рынке (создаются коммерческими банками в целях осуществления межбанковских расчетов и создания межбанковских платежных систем);
– расчетные небанковские кредитные организации, специализирующиеся на переводе денежных средств физических лиц без открытия банковских счетов;
– организации инкассации.

Так, первую форму совершения рассматриваемого преступления образует осуществление банковской деятельности (банковских операций) без регистрации.

В соответствии со ст.12 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и на основании Инструкции Центрального банка РФ от 14 января 2004 г. №109-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций»[1] кредитные организации подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 08 августа 2001 г. №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»[2] с учетом установленного законом специального порядка государственной регистрации кредитных организаций.

Решение о государственной регистрации кредитной организации принимается Банком России. Внесение в единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации кредитных организаций, а также иных предусмотренных федеральными законами сведений осуществляется уполномоченным регистрирующим органом (органом Федеральной налоговой службы России) на основании решения Банка России о соответствующей государственной регистрации.

Банк России в целях осуществления им контрольных и надзорных функций ведет Книгу государственной регистрации кредитных организаций в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России.

Таким образом, под осуществлением банковской деятельности (банковских операций) без регистрации понимается совершение формально банковских операций физическими или юридическими лицами, не зарегистрированными в установленном законами порядке.

---

[1] Инструкция Центрального банка РФ от 14 января 2004 г. №109-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 13.02.2004 №5551) // Вестник Банка России. 2004. №15.
[2] Российская газета. 2001. №153-154.

Вторую форму совершения рассматриваемого преступления образует осуществление банковской деятельности (банковских операций) без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно.

В соответствии со ст.13 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и на основании Инструкции Центрального банка РФ от 14 января 2004 г. №109-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций» осуществление банковских операций производится только на основании лицензии, выдаваемой Банком России в порядке, установленном настоящим Федеральным законом

Осуществлять банковские операции без получения лицензии имеет право Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»[1], а также коммерческие организации, не являющиеся кредитными организациями, в части принятия от физических лиц наличных денежных средств в качестве платы за услуги электросвязи, жилое помещение и коммунальные услуги при одновременном соблюдении ряда условий, установленных ст.13.1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности». Соответственно, мы не можем согласиться с мнением об исключении из диспозиции рассматриваемой статьи признака «когда такое разрешение (лицензия) обязательно»[2].

Лицензии, выдаваемые Банком России, учитываются в реестре выданных лицензий на осуществление банковских операций.

В лицензии на осуществление банковских операций указываются банковские операции, на осуществление которых данная кредитная организация имеет право, а также валюта, в которой эти банковские операции могут осуществляться.

Созданному путем учреждения банку могут быть выданы лицензии следующих видов:

– лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях (без права привлечения во вклады денежных средств физических лиц);

– лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте (без права привлечения во вклады денежных средств физических лиц);

– лицензия на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов;

– лицензия на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях;

– лицензия на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях и иностранной валюте.

Созданной путем учреждения небанковской кредитной организации в зависимости от ее вида могут быть выданы лицензии следующих видов:

– лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях или со средствами в рублях и иностранной валюте для расчетных небанковских кредитных организаций;

– лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях или со средствами в рублях и иностранной валюте для небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитно-кредитные операции.

---

[1] Федеральный закон от 17 мая 2007 г. №82-ФЗ «О Банке развития» // Российская газета. 2007. №108.

[2] Савкина М.А. Совершенствование российского уголовного законодательства, обеспечивающего охрану экономических интересов // Современное право. 2006. №7.

Банки и небанковские кредитные организации могут расширить круг осуществляемых банковских операций путем получения лицензии, содержащей более широкий перечень банковских операций.

Лицензия на осуществление банковских операций выдается без ограничения сроков ее действия.

Таким образом, под осуществлением банковской деятельности (банковских операций) без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, понимается совершение кредитной организацией банковских операций, на совершение которых она не имеет соответствующей лицензии (в т.ч. совершение банковских операций после отзыва лицензии).

По конструкции объективной стороны состав преступления, предусмотренный ст. 172 Уголовного кодекса РФ, материальный, т.к. обязательным признаком объективной стороны рассматриваемого состава преступления является совершение деяния, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере. Согласно примечанию к ст.169 Уголовного кодекса РФ крупным ущербом, доходом в крупном размере признаются ущерб, доход в сумме, превышающей один миллион пятьсот тысяч рублей.

На наш взгляд следует согласиться с мнением, что «преступными последствиями в виде причинения крупного ущерба только материальные последствия в форме реального имущественного ущерба или упущенной выгоды, но не физический вред, так как термин «крупный ущерб» в теории уголовного права и на практике понимается как имущественное последствие преступления, в отличие от понятия «тяжких последствий», которые могут быть образованы как материальным ущербом, так и причинением физического вреда. Кроме того, в настоящее время законодатель подчеркнул, что крупным ущербом признается стоимость, ущерб либо задолженность, то есть его проявления в денежной/имущественной форме»[1].

А под доходом в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 18 ноября 2004 г. №23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем»[2] следует понимать выручку от реализации товаров (работ, услуг) за период осуществления незаконной деятельности без вычета произведенных лицом расходов, связанных с осуществлением незаконной деятельности. При этом в указанном Постановлении отмечено, что при исчислении размера дохода, полученного организованной группой лиц, судам следует исходить из общей суммы дохода, извлеченного всеми ее участниками.

Также, на наш взгляд, следует согласиться с мнением, что ст. 172 Уголовного кодекса РФ не подлежит применению в случаях, когда сопряженная с извлечением дохода в крупном размере или причинившая крупный ущерб банковская деятельность осуществляется кредитной организацией,

---

[1] Зотов П.В. К вопросу об объективной стороне незаконной банковской деятельности // Российский следователь. 2007. №9; О содержании понятия «ущерб» см. также: Волженкин Б.В. Некоторые вопросы общей характеристики преступлений в сфере экономической деятельности по Уголовному кодексу Российской Федерации // Актуальные проблемы науки и практики коммерческого права. Вып. 5: Сборник научных статей / Санкт-Петербургский государственный университет; Под общ. ред. В.Ф. Попондопуло, О.Ю. Скворцова. – М.: Волтерс Клувер, 2005; Зубкова В., Шпилевой В. Проблемы определения крупного ущерба при незаконном предпринимательстве // Уголовное право. 2006. №6.

[2] Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. №1.

зарегистрированной и получившей лицензию на осуществление банковских операций с нарушением установленных правил либо в результате представления в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (или) в Центральный банк РФ заведомо ложных сведений[1].

Исходя из изложенного, представляется необходимым изложить диспозицию ст. 172 Уголовного кодекса РФ в следующей редакции: «Осуществление банковской деятельности (банковских операций) без регистрации или с нарушением правил регистрации либо без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, а равно представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, и (или) в Центральный банк РФ документов, необходимых для государственной регистрации кредитной организации и (или) получения лицензии на осуществление банковских операций, содержащих заведомо ложные сведения, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере,…»

Субъект состава преступления, предусмотренного ст.172 Уголовного кодекса РФ, – общий, т.е. лицо, достигшее 16-летнего возраста, дееспособное, вменяемое[2]. Но при этом, в случае совершения преступления в процессе деятельности кредитной организации – субъектом преступления будет должностное (уполномоченное) лицо организации[3].

Также следует отметить, что в соответствии со ст.13 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» осуществление юридическим лицом банковских операций без лицензии, если получение такой лицензии является обязательным, влечет за собой взыскание с такого юридического лица всей суммы, полученной в результате осуществления данных операций, а также взыскание штрафа в двукратном размере этой суммы в федеральный бюджет. Взыскание производится в судебном порядке по иску прокурора, соответствующего федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на то федеральным законом, или Банка России. Банк России вправе предъявить в арбитражный суд иск о ликвидации юридического лица, осуществляющего без лицензии банковские операции, если получение такой лицензии является обязательным.

Субъективная сторона рассматриваемого преступления выражена в форме умысла. Мотивы и цели незаконной банковской деятельности на квалификацию деяния не влияют, но они могут быть учтены судом при назначении наказания.

Квалифицированными признаками рассматриваемого состава преступления, закрепленными в ч.2 ст.172 Уголовного кодекса РФ является совершение деяния организованной группой или сопряженное с извлечением

---

[1] См.: Рогалев Р.О. Проблемы ответственности за преступления в сфере банковской деятельности // Журнал российского права. 2003. №10; Якоби С. О совершенствовании уголовно-правовой нормы об ответственности за незаконную банковскую деятельность // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. №12.

[2] См. также: Горелов А. Признаки незаконного предпринимательства // Законность. 2003. №4.

[3] Так нельзя согласиться с мнением, что «субъектом преступления по ст. 172 УК РФ являются руководители банков и других кредитных организаций, занимающихся незаконной банковской деятельностью» (Арсланбекова А.З. Некоторые проблемы применения ответственности за нарушение банковского законодательства // Российская юстиция. 2008. №5), т.к., например, в случае осуществления незаконной банковской деятельности без регистрации субъект преступления общий.

дохода в особо крупном размере. При этом доходом в особо крупном размере признается доход в сумме превышающей шесть миллионов рублей.

Обращает внимание, что в качестве квалифицированного признака не выступает причинение ущерба гражданам, организациям или государству в особо крупном размере, несмотря на то, что в основном составе причинение ущерба гражданам, организациям или государству в крупном размере является обязательным признаком. Следовательно, считаем необходимым изложить п.б ч.2 ст.172 Уголовного кодекса РФ в следующей редакции: «причинившее особо крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряженное с извлечением дохода в особо крупном размере».

Таким образом, проведенный анализ может позволить решить отдельные вопросы, возникающие в правоприменительной практике в связи с квалификацией незаконной банковской деятельности.

Омельченко Н.А.
д-р ист. наук, проф.,
зав. кафедрой государственного
управления и политики
(ГУУ, г. Москва)

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ[1]

Как показывает общественная практика информационная открытость или, наоборот, закрытость государственной власти и конфликт интересов на государственной службе – две взаимосвязанные проблемы.

Нереализованность потенциала взаимодействия между государством и обществом порождает проблемы не только для граждан, но и для самой власти. Во многом именно с этим связаны низкая степень доверия общества институтам государства, трудности в реализации необходимых социально-экономических преобразований и их повышенная конфликтность, низкое качество и недостаточная доступность публичных услуг.

Доступ к информации в современных условиях играет существенную роль для граждан любого государства. За последние годы существенно возрос интерес общества к такому важному понятию, как открытость информации. Информационная открытость государства – одно из важнейших условий повышения эффективности государства, предотвращения злоупотреблений и снижения коррупции.

По общему убеждению, именно повышение открытости государственной службы позволит не только добиться своевременного информирования граждан и организаций о деятельности государственных органов, но и обеспечит постоянный контроль за деятельностью власти. Тогда как закрытость процессов государственного управления и его информационная изолированность от общества является серьезным препятствием на пути дальнейших реформ в Российской Федерации.

[1] Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского Фонда фундаментальных исследований в рамках научно-исследовательского проекта «Этика публичной политики и культура управления в системе государственной власти и госслужбы: политико-правовой и институциональный аспекты» (проект № 10-06-00172-а)

Большинство современных стран проводит активную политику по либерализации доступа граждан к информации. Более 40 стран приняли законы по доступу к государственным информационным ресурсам, еще 30 находятся в процессе разработки такого законодательства. Впервые закон о свободе доступа к информации появился в Швеции (Закон свободы прессы) в 1776 году. Само по себе наличие законодательства, устанавливающего открытость органов государственной власти, не всегда реально гарантирует гражданам доступ к информации о деятельности власти. Во многих странах механизмы и процедуры по предоставлению информации очень слабы, а следовательно нежизнеспособны. Правительство некоторых стран противостоит предоставлению информации. Государство может задерживать ответ на запрос о предоставлении информации или требовать непомерную плату за осуществление запроса. Судебные органы, как правило, в таких ситуациях встают на сторону государства. Ко всему прочему, независимые объединения, на которые была возложена функция предоставления информации, могут подвергаться политическому воздействию и становиться совершенно беспомощными из-за мизерного финансирования.

Принятие постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», способствовало развитию информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти и значительно расширило перечень информации о деятельности ведомств, открытый для доступа граждан.

В развитие указанного постановления был подготовлен и принят Федеральный закон РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ), закрепляющий механизм раскрытия органами исполнительной власти открытой информации в системах общего пользования и предоставления информации по запросам граждан, исходя из принципа доступности любой информации, кроме закрытой, а также перечень обязательной к публикации информации, содержащий в себе основные решения и действия государственного органа. Реализация указанного закона требует создания открытых и доступных информационных ресурсов органов исполнительной власти, изменения принципов работы государственных органов с информацией.

Несмотря на декларирование информационной открытости, прозрачность деятельности органов исполнительной власти в России остается недостаточной. Для преодоления негативных явлений в сфере открытости государственной власти в настоящее время в России реализуется федеральная программа реформирование государственной службы Российской Федерации.

Прямым следствием закрытости государственной службы в России является слабое регулирование конфликта интересов на государственной службе.

Актуальность и значение проблемы регулирования конфликтов интересов в системе власти и управления объясняется той особой ролью, которую играет государственная служба в жизни любого государства как социальный институт, призванный обеспечить государственные (общественные) интересы, защиту прав и законных интересов граждан.

Нерешенность проблемы урегулирования конфликтов интересов на государственной службе является сегодня одним из главных препятствий на пути реформирования государственной службы в современной России.

Служение интересам общества – основополагающая задача государства. Именно поэтому во всех современных демократических правовых государствах основное внимание уделяется мерам по предотвращению конфликтов интересов в системе власти и управления и созданию такой обстановки, в которой государственные чиновники и политики в своих действиях руководствовались бы общественными, а не частными интересами.

Так, государственным служащим и законодателям запрещается получать какую-либо материальную выгоду от своей службы. Для того чтобы ограничить возможность подкупа государственных должностных лиц при исполнении своих служебных обязанностей, во многих странах введены ограничения приема подарков независимо от источника дарения. В этих же целях запрещаются различного рода действия, не связанные с выполнением служебных обязанностей, но могущие привести к конфликту интересов, устанавливаются правила публикации финансовой информации служащих и государственных деятелей о состоянии их финансов, ограничивается участие государственных служащих в политической деятельности.

В российской государственной практике понятие конфликта интересов на государственной службе до последнего времени официально не применялось. Впервые термин «конфликт интересов» был использован в Указе Президента РФ № 885 от 12.08.2002 г. «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». В указе конфликт интересов определяется как ситуация, «когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей».

Хотя конфликт интересов нельзя отождествлять с коррупцией, наблюдается растущее признание того, что неадекватное управление разрешением конфликтов между частными интересами и государственными обязанностями должностных лиц может порождать коррупцию.

Поскольку все государственные служащие имеют законные интересы, вытекающие из их статуса как отдельных граждан, конфликта интересов нельзя избежать простым запретом. Так как по своей внутренней природе конфликт интересов является практически неизбежным, первостепенное значение приобретает внедрение развитой системы выявления и урегулирования конфликта интересов. В противном случае неконтролируемый конфликт интересов с очень высокой долей вероятности приведет либо к безосновательной дискредитации государственно-управленческих решений, либо к принятию неправомерных решений, отражающих чьи-либо частные интересы, то есть к коррупции.

Так, в Рекомендациях ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе[1]дается следующее определение.

Конфликт интересов – это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций.

По сути данное определение фиксирует фактический конфликт интересов. *Потенциальный конфликт интересов* возникает в тех случаях, когда государственное должностное лицо имеет такие частные интересы, которые могут привести к конфликту интересов, если этому должностному лицу

[1] OECD Recommendation on Guideling for Managing Conflict of Interest in the Public Service, june 2003 www. Oecd.org/daf/nocorruptionweb

предстоит выполнять соответствующие (конфликтующие с частными интересами) официальные обязанности.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в пункте 1 статьи 19 дает схожее с изложенным выше определение конфликта интересов:

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

Конфликты интересов обычно делятся на две категории:

а) денежные интересы, включающие действительную и потенциальную финансовую выгоду (например, должностное лицо или член его или ее семьи владеет собственностью, имеет акции или должность в компании, которая участвует в тендере на государственный контракт. При этом прибыль может состоять в повышении ценности собственности в результате принятого благоприятного решения или выбора определенного участника тендера на работу по государственному контракту).

б) неденежные интересы, не имеющие финансовой составляющей (например, городской плановик совета, имеющий ребенка, посещающего местное дошкольное учебное заведение, рассматривает на добровольных началах планы о каких бы то ни было расширениях этой школы. В этом случае он имеет личный интерес в утверждении этих планов и это может повлиять на беспристрастную оценку заявления.[1]

В научной литературе выделяют следующие сферы конфликта интересов в системе государственной гражданской службы[2].

1. ***Конфликт интересов, связанный с коммерческой и предпринимательской деятельностью*** (проявляется в случае, если государственный гражданский служащий сам либо через доверенных лиц, а также лица, связанные интересами с государственным гражданским служащим, осуществляют коммерческую и предпринимательскую деятельность в сфере, находящейся в сфере регулирования, осуществляемой непосредственно государственным гражданским служащим либо органом, где он проходит службу)

2. ***Конфликт интересов, связанный с управлением государственной собственностью*** (может проявляться в форме использования управляемой собственности или доходов от ее использования в личных интересах государственного гражданского служащего либо в интересах связанных с ним лиц).

3. ***Конфликт интересов, связанный с приватизацией государственного имущества*** (может проявиться при участии в процессе приватизации на стороне приобретателя приватизируемого государственного имущества лиц, связанных с государственным гражданским служащим. Чаще всего его выражением является использование должностного положения для создания неравных условий для участников процесса приватизации).

---

[1] Комлева В.В. Профессиональная этика государственных служащих в условиях реформирования государственной службы // Государственная служба.- 2003. - №3. - С.112.

[2] “Public Administration Reform: On Access to Information”, Tacic, 2003,p.17-18.

4. ***Конфликт интересов при осуществлении тендеров, конкурсов, торгов, закупок*** (может проявиться при участии в указанных процедурах в качестве потенциальных подрядчиков лиц, связанных с государственным гражданским служащим).

5. ***Конфликт политических интересов*** (может проявиться при связи государственного гражданского служащего с определенными политическими объединениями, включая членство в таких объединениях и их руководящих органах, или зарубежными государствами или организациями).

6. ***Конфликт интересов при поступлении на государственную службу и при продвижении по службе*** (может проявиться в предвзятом отношении к поступающему на государственную службу или продвигаемому по службе в силу личных связей или личной неприязни).

7. ***Конфликт интересов при оставлении государственной службы*** **(**может проявиться при переходе государственного гражданского служащего, осуществляющего государственную гражданскую службу, на работу в организации, непосредственно зависевшие от решений, принимавшихся им в рамках своих должностных (служебных) обязанностей, или в организации, аффилированные с такими организациями).

Исходя из сказанного, эксперты называют ряд возможных негативных последствиях конфликта интересов, к основным из которых можно отнести:

- нарушение конституционных прав граждан;
- причинение ущерба престижу государства, государственной службы и конкретного государственного органа;
- причинение имущественного ущерба государству (в том числе в виде упущенной выгоды);
- причинение имущественного ущерба третьими лицам, в том числе в результате создания односторонних преимуществ, нарушения равных условий конкуренции или доступа к государственным услугам.

Проблема заключается в том, что не всегда легко решить, когда личные интересы и государственные обязанности вступают или могут вступить в конфликт друг с другом. Каждый государственный служащий; как уже отмечалось, имеет интересы, которые для него являются личными или почти таковыми, и для государственных служащих неизбежно, что иногда эти интересы могут вступать в конфликт с решениями, которые они принимают, или действиями, которые они предпринимают по долгу службы. То, что госслужащие имеют такие интересы, не обязательно является проблемой, важно то, как они их разрешают.

По мнению специалистов, в тех случаях, когда частный интерес фактически скомпрометировал надлежащее выполнение государственным должностным лицом своих официальных обязанностей, эти ситуации лучше рассматривать как пример неправомерного поведения ли «злоупотребления служебным положением» или даже как факт коррупции, а не как «конфликт интересов».

Практики и эксперты предлагают использовать ряд стратегий, чтобы предотвратить возникающие конфликты интересов и помочь разрешить уже имеющиеся конфликты. Их можно представить в виде трех связанных между собой управленческих процедур: 1) *выявление потенциального конфликта интересов* (определить, какие ситуации могут породить потенциальные конфликты интересов); 2) *предупреждение возникновения конфликта интересов* (убедиться, что сотрудники заявляют о конфликтах); *предотвращение негативных последствий конфликта интересов* (решить, как разрешить уже имеющиеся конфликты).

Петрина О.А.
канд. экон. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ТАРИФОВ НА ТЕПЛОВУЮ ЭНЕРГИЮ

Основным принципом государственного регулирования тарифов является обеспечение сбалансированности экономических интересов поставщиков и потребителей тепловой энергии на основе доступности и с учетом обеспечения экономически обоснованной доходности инвестиционного капитала при расчете и утверждении тарифов.

Необходимость государственного регулирования тарифов на тепловую энергию обусловлена монопольным положением теплоснабжающих предприятий, и государство призвано сдерживать высокие цены, которые устанавливаются производителем. Колебание цен могут негативно сказываться на населении, в такой ситуации государство вынуждено балансировать между потребностями производителей и потребителей, что является весьма непростой задачей.

Полномочия по государственному регулированию тарифов распределены между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. В Москве тарифы на тепловую энергию для потребителей города устанавливает Региональная энергетическая комиссия, руководствуясь положениями «Методических указаний по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую энергию) на розничном (потребительском рынке)», утвержденных Приказом ФСТ России от 06.08.2004 №20-э/2.

Оплата тепловой энергии, поставляемой теплоснабжающими организациями для нужд населения, производится по тарифам, утверждаемым постановлением Правительства Москвы для расчетов с населением. Тарифы для населения на тепловую энергию утверждаются с учетом индексов максимально возможного изменения тарифов на услуги организаций коммунального комплекса, которые ежегодно утверждает ФСТ.

В настоящее время практически на всей территории Российской Федерации на тепловую энергию применяются одноставочные тарифы, преимущество которых заключается в простоте расчётов, однако, данный тип тарифов имеет недостатки, которые заключаются в сезонности сбора платежей, что приводит к кассовым разрывам у жилищно-эксплуатационных организаций, доходы теплоснабжающих организаций зависят от погодных условий, чем теплее зима, тем ниже доходы, кроме того, ни у потребителей, ни у организаций нет заинтересованности в энергосбережении.

Сегодня сложилась такая система взаиморасчетов, при которой объем отпущенный потребителю тепловой энергии фактически не соответствует потребленному объему, в результате ни один из участников процесса «производство - передача - распределение - потребление тепловой энергии» не заинтересован в энергосбережении. В последние годы установка приборов учёта позволила улучшить учёт потребляемых ресурсов, но в целом это не решило проблему, так как предприятия-поставщики не заинтересованы в снижении объемов потребления.

Разрешить проблему взаимоотношений между поставщиком и потребителем тепловой энергии, а также защитить их экономические интересы в экономии энергоресурсов возможно введением системы расчетов за

тепловую энергию по двухставочному тарифу, в основу которой заложено разделение платежа потребителя тепловой энергии на две части: условно-постоянная и условно-переменная. Условно-постоянные затраты включают расходы на зарплату, топливо для компенсации тепловых потерь в сетях, воду на подпитку сетей, электроэнергию на перекачку теплоносителя, ремонт, амортизационные отчисления. Эта часть затрат, пропорциональная расчетной мощности системы теплоснабжения и связана с необходимостью поддержания в рабочем состоянии источников тепловой энергии, сетей и теплопотребляющих установок и не зависит от количества отпущенной тепловой энергии и горячей воды. Основную долю условно-переменной части составляют расходы на топливо, электроэнергию и воду, необходимые для генерации и транспортировки полезно используемой тепловой энергии, т.е. основное отличие двухставочного тарифа на тепловую энергию от одноставочного состоит в определении двух ставок: ставка за мощность – постоянные затраты предприятия, ставка за энергию – переменные затраты. При расчете одноставочного тарифа все затраты включаются в ставку за энергию.

Двухставочный тариф позволяет выравнить финансовые потоки теплоснабжающих организаций и ограничить привлечение средств. При уменьшении фактического объема поставок тепловой энергии и использовании двухставочного тарифа минимизируются потери в выручке. Кроме того, данный тариф позволяет выявить причины роста тарифа и способствует проведению энергосберегающих мероприятий.

Сложность введения двухставочного тарифа обусловлена несовершенством правовой базы, регулирующей отношения в области теплоснабжения в Российской Федерации как на федеральном, так и на региональном уровне. Методика формирования тарифа должна учитывать интересы, как производителей, так и потребителей тепловой энергии, а тариф отражать:

- структуру себестоимости оказания услуг теплоснабжения в зависимости от технологического уровня оборудования и используемого вида топлива;
- классификацию потребителей по тарифным группам и по видам нагрузок и видам потребляемых услуг;
- распределение затрат и прибыли при установлении тарифов для различных потребителей по категориям и видам производимой продукции теплоснабжающим предприятием;
- стимулирование поставщиков и потребителей тепла к ресурсо- и энергосбережению, оптимизации потребления тепла.

При формировании двухставочного тарифа важно определить состав и структуру расходов.

Условно-постоянные затраты связаны с необходимостью поддержания в рабочем состоянии источников тепловой энергии, тепловых сетей, теплопотребляющих установок и включает затраты по таким статьям:

материалы для обеспечения технологических процессов (химреагенты);

вода на продувку котлов, промывку фильтров, то есть расход на технологические нужды в котельной;

топливо на собственные нужды котельной;

электроэнергия в размере затрат на оплату заявленной мощности, а также расход на цеховые и общепроизводственные нужды;

оплата труда с отчислениями в нормативном (расчетном) размере;

амортизация;

ремонт (ремонтный фонд);

общеэксплуатационные затраты.

Также к условно-постоянной части тарифа, кроме затрат, включена часть прибыли, которая направляется в фонд развития производства, налоги, уплачиваемые за счет прибыли, а также соответствующая часть НДС.

Плата за фактический объем потребленной тепловой энергии компенсирует условно-переменную часть затрат организации и содержит:

топливо (стоимость топлива, израсходованного на выработку потребляемого тепла за вычетом собственных нужд);

вода для заполнения систем теплоснабжения и подпитки;

покупная тепловая энергия;

электроэнергия на технологически нужды.

В условно-переменную часть тарифа включается также часть прибыли, направляемая в фонд потребления и соответствующая часть НДС.

Расчет затрат по отдельным статьям при формировании двухставочного тарифа должен осуществляться после анализа фактических, планируемых показателей, составления производственной программы и нормирования топливно-энергетических ресурсов по технологическим переделам поставки тепловой энергии.

В статью «Материалы» должны включаться затраты на материальные ресурсы, непосредственно используемые для производства тепловой энергии. По этой статье отражаются затраты на химические реагенты для очистки воды, смазочные и обтирочные материалы, материалы и запасные детали на эксплуатационные нужды котельного оборудования, измерительных и регулирующих приборов и т.п.

По статье «Электроэнергия» при формировании двухставочного тарифа, необходимо предусматривать отдельный учет и нормирование затрат электроэнергии по выделяемым видам расхода. В условно-постоянную часть себестоимости включаются затраты на электроэнергию, определяемые в цеховых затратах (на освещение котельных, ЦТП и других производственных помещений, общепроизводственных зданий). В условно-переменные затраты включается электроэнергия, используемая на технологические нужды, связанные непосредственно с выработкой тепловой энергии. Также в эту часть тарифа включаются затраты на оплату электроэнергии, расход которой связан с транспортированием тепловой энергии потребителям, а именно сетевых насосов, насосов отопления, горячего водоснабжения.

Затраты по статье «Топливо» рассчитываются на основании производственной программы теплоснабжающей организации с учетом планирования ресурсосберегающих мероприятий. Общий расход топлива определяется на основании результатов режимно-наладочных испытаний.

В условно-постоянную часть затрат включаются расход топлива на собственные нужды котельной. Общий расход тепла определяют расчетным или опытным путем исходя из потребностей конкретного теплоисточника. Формирование условно-переменной части по данной статье предполагает расчет нормативных затрат топлива на отпуск тепла с котельной, состоящий из объема реализуемого тепла потребителям и потерь тепла в магистральных и распределительных сетях теплоснабжающей организации.

Расчеты затрат по статье «Вода» предлагается определять отнесением расхода воды на собственные нужды котельной, включая хозяйственно-бытовые нужды и расхода воды на химводоподготовку в условно-постоянную часть.

В условно-переменную часть включается расход воды в качестве теплоносителя (заполнение системы отопления и внешних трубопроводов), а

также для обеспечения горячего водоснабжения в зависимости от схемы теплоснабжения и применяемых системах расчетах за ГВС.

Расчеты по статьям «Фонд заработной платы», «Отчисления на социальные нужды», «Ремонт и техническое обслуживание» либо «Ремонтный фонд», «Прочие прямые затраты», «Общеэксплуатационные расходы» определяются согласно законодательству РФ и правилам бухгалтерского учета.

Величину прибыли при определении цены на тепловую энергию рекомендуется определять на основе расчетной прибыли конкретной теплоснабжающей организации.

Результаты применения одноставочного или двухставочного тарифа на тепловую энергию в значительной степени зависят от соответствия фактического потребления (полезного отпуска) тепловой энергии плановому (использованному при расчете тарифов) показателю. При снижении фактического отпуска тепловой энергии по сравнению с плановым отпуском («теплая» зима) применение одноставочного и двухставочного тарифа приводит к уменьшению платежей граждан за отопление по сравнению с расчетами по ставкам (нормативу). При превышении фактического отпуска тепловой энергии планового показателя («холодная» зима) применении одноставочного и двухставочного тарифа приводит к увеличению платежей граждан за отопление по сравнению с расчетами по ставкам (нормативу).

В целях исключения возможного увеличения размера платежей граждан при применении двухставочного тарифа на тепловую энергию необходимо:

- установить двухставочные тарифы одновременно на отопление и подогрев воды для ГВС;
- изменить порядок определения тепловых нагрузок на ГВС (переход от среднечасовых нагрузок к максимальным тепловым нагрузкам);
- изменить действующий порядок тарифообразования на тепловую энергию и ввести дифференциацию тарифов на тепловую энергию, используемую на отопление и ГВС (по числу часов использования тепловой нагрузки).

При введении двухставочного тарифа на тепловую энергию для потребителей Москвы и город получает ряд преимуществ. Прежде всего, снижается объем субсидирования теплоснабжающих организаций, оптимизируются объемы финансирования, связанные с ремонтом тепловых сетей, структурируются платежи в летнее и зимнее время, повышается экономическая заинтересованность потребителей и энергоснабжающих организаций в совершенствовании средств учета, появляется возможность оптимизации энергетических балансов и высвобождение дополнительных резервов по мощностям, что в условиях дефицита энергетических мощностей дает возможность присоединения новых потребителей к существующим на данный момент системам теплоснабжения без увеличения инвестиций на введение новых мощностей.

Таким образом, применение двухставочного тарифа показывает наилучший результат с точки зрения согласованности интересов города, ресурсоснабжающих организаций и потребителей.

Петрович М.В.
д-р экон. наук, проф.,
зав. кафедрой государственного управления экономическими системами
Академии управления при Президенте Республики Беларусь (г. Минск)
Шаврук С.Г.
канд. ист. наук, доц.,
проректор по учебной работе Академии управления при Президенте
Республики Беларусь (г. Минск)

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Управленческая парадигма XXI века логично отличается от тех принципов правил и методов, традиционных для управления середины XX века и тем более его начала. Новое качество управления определяется многими факторами глобального масштаба, которые рождены не только глобализацией как всеохватывающей тенденцией к унификации, масштабности и ответственности экономической и социальной жизни. Не только увеличением масштабности деятельности ТНК, но и возрастающей при этом конкуренцией в отраслях, регионах, рынках. Современное управление – это симбиоз и противоречия глобальных факторов управления и регионально-страновых особенностей. Современное управление стоит перед многими выборами. Их можно сформулировать в виде следующих дилемм:

- что доминанта: интернациональный характер подготовки и деятельности менеджеров или его национальная управленческая культура по происхождению?
- международный характер бизнес-предпринимательства или интересы национальной элиты, к которой принадлежит представитель бизнес-сообщества?
- международные принципы и обезличенные цели ведения бизнеса или же институты и интересы государства;
- интересы граждан своей страны, корпоративных образований, интересы акционеров, потребителей или бизнес-интересы менеджмента организаций?
- экономические цели корпораций, экономические цели государства, экономические цели общества или же социальный имидж корпорации, социальные цели общества и государства?
- человеческий фактор с его потребностями или же конкретные реальные задачи развития организации, в которой работает человек? Потребление или развитие?

Должны ли конкурировать экономические цели бизнеса и его имидж, как это связано с культурной средой и социальной ответственностью?

Нет сомнения, что управленческие идеи и практика глобализуются. Основные тенденции развития управленческой науки и практики в начале XXI века, приобретая глобальный контент, характеризуются следующими тенденциями и особенностями.

1. Выживают те организации, которые мобильны и способны приспособиться к калейдоскопической быстроте изменяющихся условий внешней среды. Которые оказываются способными изменить стратегию в угоду тактике и оперативности. И это не есть «проституирование» миссии, а тактика ради стратегии. И что первое, а что второе стоит оценивать исходя из реальных организационных условий и конечных результатов.

2. Время и интеллект играют роль основных факторов организации и производства. Традиционные факторы – земля, труд и капитал становятся продуктивными и сильными лишь в соединении со временем и интеллектом. Причем последние два фактора это не просто катализаторы трех последних. Время само по себе – условие успеха (конкуренции) и интеллекта, потому что распоряжение временем в организациях, умение синхронизации во внутрикорпоративной деятельности и десинхронизации конкурентов – это признак индивидуального, корпоративного и общественного интеллекта. Тем самым классические факторы производства тесным образом сопряжены со знаниями и информацией, как управленческими производными времени и интеллекта.

3. Управленческая деятельность постепенно теряет свои национальные черты и особенности на уровне корпораций в первую очередь. Менеджмент как корпорационная управленческая каста интернационализируется. Успех любой транснациональной корпорации мало зависит от национальной или этно-конфессиональной принадлежности топ-менеджмента. Индус, еврей, китаец, англосакс, русский, немец или представитель другой национальности в равной мере определяют успех возглавляемого ими бизнеса следующими факторами:

- эффективностью коммуникаций;
- образованностью и интеллектом;
- умением групповой работы;
- нацеленностью на успех;
- социальной ответственностью и общественной поддержкой.

Но наряду с этими зримыми тенденциями происходит неизбежное противоречие и даже конфронтация между национальными (и этноконфессиональными традициями и культурой) нормами и международными целями ведения бизнеса и организации менеджмента. Очевидны противоречия и внутригосударственного менеджмента не только и не столько как разными по экономическим интересам группами, сколько этноконфессиональными различиями. Это, пожалуй, характерно для всех стран, и не только полинациональных или поликонфессиональных государственных образований.

4. Глобализация управленческой и производственной деятельности приводит к невиданной ранее тенденции общемирового разделения труда, когда главным его фактором становится не функциональная дифференциация, связанная, например, с наличием в стране полезных ископаемых, энергоисточниками, производственными традициями, а фактор *«цены-качества» рабочей силы*. Усиливается глобальная дискриминация труда на этнической или национальной основе. Фабричные трубы «экспортируются» в страны с дешевой и вместе с тем достаточно высокого качества рабочей силой. Если нельзя вывести не очень одобряемое местным (например, европейским или американским) сообществом производство, привлекается дешевая рабочая сила извне, она завозится в страну производителя.

5. Усиление наднациональных институтов в экономике и управлении и тем более, международном сотрудничестве. Это также доминанта. Деловая среда любой страны сегодня вынуждена во многом подстраиваться не только под нормы глобальных или региональных структур (МВФ, ВТО, ЕЭС и других), но и учитывать требования более сильных в экономическом и политическом отношении игроков на мировом рынке. Других экономически более развитых и политически весомых стран.

6. По мнению профессора Л. Клайна, лауреата Нобелевской премии в области экономики глобальные процессы сегодня вызвали экономико-

управленческие проблемы практически во всех сферах международного сотрудничества и внутренней жизни:

- в движении товаров между странами и секторами экономики;
- в движении услуг между странами и секторами экономики;
- в движении финансового капитала между странами;
- в передвижении людей между странами, вызванном потребностями осуществления экономических функций;
- в валютных операциях на международных валютных рынках;
- в движении интеллектуальной продукции и идей между исследовательскими и учебными центрами[1]. Продолжая мысль известного ученого, можно утверждать следующее.

7. Образовательные системы менеджмента организованы на общеэффективных и обеспечивающих успех обучающих технологиях управления и вообще работе с людьми. Контингент обучающихся менеджменту в разных странах, где есть для этого нужные условия (профессора, научная база, практика, материальные условия, учебно-методическая база), сильно не отличаются от таких же условий в других странах. Профессора экономики и управления как граждане США, Франции, России, Беларуси, имеют одинаковый успех обучения и в других странах. Студенты россияне, американцы, французы, англичане и белорусы одинаково внимаемы к идеям профессоров независимо от их гражданской или национальной принадлежности. Обучение управлению интернационализировано по своим основным принципам и идеям.

Именно это является причиной массовой миграции молодых людей за получением управленческого образования в традиционные университеты европейского образца с историческими традициями, ценностями и незыблемой верой в универсальность полученного там образования. Но порой изученные смитовско-кейнсианские принципы и более современные доктрины Д. Стиглица, Д. Каннемана, будучи чрезвычайно интересными, становятся слабо понимаемыми в управленческой практике разных стран.

1. Несмотря на очевидную интернационализацию принципов управленческой деятельности, национально-экономическая составляющая в идеологии управления остается по-прежнему сильной. Потому что сегодня внутренние нормы страны и действующая система внутренних табу могут оказаться в противоречии с системой классических и неоклассических норм современного менеджмента.

2. Обратный перенос, например, восточных традиций в Западную Европу также не приветствуется. Потому что размывается не только традиционный консервативный управленческий уклад, но и ассимилируется национальная культура, на что очень бурно реагируют так называемые титульные европейские нации. А это вносит изменения в управление: корпоративное и государственное.

Такие результаты глобализации экономики и управления общеизвестны и их можно считать общепризнанными. Но вопрос в том, насколько они *объективны и национально эффективны.* На что должен ориентироваться сегодня национальный менеджмент? В чем его проблемы и задачи?

1. Национальный менеджмент, под которым мы понимаем менеджмент организаций определенной степени государственной принадлежности и служения государственным интересам должен быть ориентирован на достижение максимальной государственной самодостаточности, экономической и политической независимости и, безусловно, государственного суверенитета.

---

[1] Глобализация: вызов национальным экономикам. Lawrence Kline. // Проблемы теории и практики управления. 1998, № 6 (98).

2. Несмотря на происходящие убедительные и очевидные тенденции размывания национально-государственного фактора в становлении и формировании топ-, мезо- и микро-менеджмента, национально-культурные традиции в управлении внутригосударственными политическими, экономическими или другими процессами потенциально будут оставаться главными. Глобализация управленческих принципов, интернационализация и универсализация хозяйственной деятельности никогда не смогут заменить социокультурной и национальной самодостаточности внутригосударственного или регионального менеджмента, как неотъемлемой его черты.

3. Национальная и государственная самодостаточность и независимость зависят от уровня такой же философии в сознании национально-государственной управленческой элиты. Причем к числу последней, нужно отнести ту ее часть, которая не только родилась на данной территории или сформировала начальный капитал, не только работающую на ресурсах своей страны (территории) – рождения. Национально-государственная и управленческая элита (я умышленно связываю эти понятия) – те известные не только в пределах территории или страны люди, и не столько те, которые умышленно или неумышленно оказывают (или не оказывают) влияние (политическое, экономическое, идеологическое или другое) на развитие страны, но которые оказывают позитивное влияние на качество и имидж страны. Это уехавшие за пределы страны со своим бизнесом, это, уехавшие и поддерживающие экономико-политический контакт со своей страной происхождения. Это люди, которые уехали, но бизнес они могут делать только в своей обычной, т.е. первичной стране происхождения. Не ставя в рамках данной публикации цели количественной оценки значимости данного явления для стран-рецепиентов простой рабочей силы – Вьетнама, Турции, стран бывшей Югославии и Восточной Европы, не говоря об Индии, Китае, можно на качественном уровне оценить значимость и масштабность этого явления. Причем здесь можно говорить и о бизнесе высокого качества – мирового менеджмента, нанотехнологий, информационных систем, современных космических систем и технологий.

4. Национальный менеджмент в первую очередь должен быть ориентирован на национальную безопасность государства, к числу граждан которых он принадлежит. Логика здесь достаточно проста – независимость и процветание личного бизнес-менеджмента в полной мере определяются экономической и политической независимостью государства, на территории которого организован данный бизнес-менеджмент. Причем это не просто категория «долженствования», а объективное условие бизнес-менеджента и его процветания. Безопасность национального бизнес-менеджмента и независимость (считай) безопасность государства прямо связаны. Есть много случаев (закономерных или случайных), когда игнорирование такой очевидной взаимосвязи приводило к результатам, которые нельзя оценить продуктивными как для бизнеса, так и для государства.

5. Политическое и экономическое стремление стран с ограниченными природными ресурсами (нефтяными, газовыми и другими) логично определяет их ориентацию в международном разделении труда на использование человеческого фактора в первую очередь его интеллектуальной составляющей. И здесь как раз суть несправедливого парадокса международного разделения труда. Скорее это даже не общеизвестный принцип международного труда. Это его вопиющая несправедливость. В чем она?

6. Интеллектуальный потенциал Китая, Индии, России, Беларуси и многих других стран продается экономически развитым странам. Работает четко

отлаженная индустрия продажи мозгов, а обратная связь уже идет как перепродажа результатов этих мозгов – программных продуктов, сценариев деятельности, нанотехнологий и других результатов современной интеллектуальной деятельности. Добавленная стоимость от этих операций – несоизмерима с продажей нефти, автомобилей и океанских лайнеров, хотя они тоже связаны. Потому что продаются *знания, информация и время*, как важнейшие факторы производства и современного успеха. Майкрософт, Интел и другая софтоиндустрия по своей результативности сегодня несоизмерима с успехами Нескафе, Фольксвагена. Софтоэкономика сильнее и шире.

7. Национальный менеджмент современных корпораций и стран – это образованные работники, имеющие опыт и высокую квалификацию. Они знают условия своей страны. Уровень их управленческой подготовки выравнивается вне зависимости даже от уровня экономического развития страны. Системы подготовки, переподготовки, глобализация мирохозяйственных связей, так или иначе, унифицируются. Существуют системы выравнивания и элиминирования разницы менеджмента в его подготовке по компетенциям, вкладываемым средствам и целям управленческой подготовки. Но процессы глобализации направлены на мультипликацию преимуществ одних перед другими. Эти системы увеличения преимуществ имеют не только экономическую, сколько экономико-политическую природу и цель. Глобализация – это преимущество менеджмента и ее слабое звено. Последнее рождается недоучетом национально-географических особенностей ведения бизнеса, менталитета его участников и простых исполнителей малых и больших бизнес-проектов.

8. Только повышение качества национального менеджмента может обеспечить внутригосударственную самодостаточность, независимость и государственный суверенитет. Глобализация управления ведет к размытости национальных особенностей и эффективности в решении национальных задач. Есть общее, есть и особенное. Сегодняшнее общее в менеджменте и в целом в науке управления родилось из универсального подхода Ф. Тейлора, А. Файоля, М. Фоллет и других. Особенное – национальная культура и национально-государственные интересы.

Глобализация управления, как система принципов, путь скорее деструктивный, чем конструктивный. Это удобные правила поведения для тех, чей бизнес перерос все мыслимые границы и кому это выгодно. Но есть особенности белорусские, российские, китайские, немецкие. Они в управлении и в культуре.

9. Современные глобализационные процессы развертываются, прежде всего, между промышленно развитыми странами и лишь во вторую очередь охватывают развивающиеся страны. Глобализация укрепляет позиции первой группы стран, дает им дополнительные преимущества. В то же время развертывание процессов глобализации в рамках современного международного разделения труда грозит заморозить нынешнее положение менее развитых стран так называемой мировой периферии, которые становятся скорее объектами, нежели субъектами глобализации[1] (Владимирова И.Г.).

10. Несправедливое распределение благ от глобализации порождает угрозу конфликтов на региональном, национальном и интернациональном уровнях. И конфликты эти – в первую очередь противоречия между интересами глобального и национального менеджмента.

---

[1] Владимирова И.Г. Глобализация мировой экономики: проблемы и последствия // Менеджмент в России и за рубежом. 2001. № 3.

Потому что возможен переход контроля над экономикой отдельных стран от суверенных правительств в другие руки, в том числе к наиболее сильным государствам, многонациональным или глобальным корпорациям и международным организациям. В силу этого некоторые усматривают в глобализации попытку подрыва национального суверенитета. Современный международный капитал фактически контролирует политическую жизнь многих стран.

11. Развитый национальный менеджмент, кроме собственного экономико-политического самоуправления, обеспечивает национальный суверенитет и не допускает «стирания» границ, что в национально-экономическом самосознании очень важно. И чем меньше государственно-национальное образование, тем значимость этого фактора выше. Это лучше и для стран-соседей. Как было бы лучше: если бы на постсоветском пространстве Литва или Беларусь были регионами какой-то виртуальной империи или самостоятельными национально-государственными образованиями, со своими экономическими интересами, доброй и взаимовыгодной политикой экономического сотрудничества? Как свидетельствует экономическая и политическая история, вклад страны, региона определяется не только размерами территории, но и качеством национально-государственного управления. Говоря по-современному, национальным менеджментом.

Таким образом.

1. Глобализация не должна быть антиподом национальному характеру менеджмента. В современных условиях национальные условия ведения бизнеса должны адаптировать его международные масштабы и цели.

2. Глобальные, точнее интернациональные принципы менеджмента, могут быть разными при несовершенстве политик стран, регионов и корпораций. Это определяется искусством их договороспособности.

3. Выживание и эффективность национального менеджмента зависит от видения его места в системе глобальных процессов экономического хозяйствования, разделения труда и управления.

4. При прочих равных условиях, национальные системы менеджмента в социальном, этнокультурном и психологическом содержании становятся приоритетными в мировом разделении труда. Т.е. глобальный менеджмент, маркетинг, персонал-менеджмент вынуждены учитывать условия регионального ведения бизнеса вплоть до модификации практических сценариев, миссий и стратегий.

5. Доминирующей качественной характеристикой становится политика не доминирования ТНК-брендов, а их реального учета национально-государственных условий, этноконфессиональных традиций, причем исключительно исходя из своих социальных, имиджевых и экономических интересов.

6. Успех глобального менеджмента сегодня в полной мере зависит от его искусства учитывать и использовать возможности национальных условий, специфику национального менеджмента. Причем такая специфика определяется не только и не столько особенностями управленческого поведения руководителей всех уровней и качества взаимодействия национального менеджмента с потребителями, имеющими свои специфические особенности, сколько знанием особенностей самих потребителей.

Погосян М.Г.
соискатель
(РГСУ, г.Москва)

ВАЖНЕЙШИЕ УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО СТРОЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Свое выступление хотел бы начать со следующего наблюдения: в настоящее время все чаще в средствах массовой информации говорится о кризисе российской государственности, о ложности выбранного пути после распада Советского союза, о неэффективности проводимых руководством страны преобразований и о многом другом в этом роде. Критике подвергается и совокупность демократических изменений в стране; пишут и о необходимости возврата к «советам», а иногда и к имперскому режиму. Однако, как представляется логичным, следует рассмотреть и иные взгляды на поднятую проблематику. Так, например, В.Ф. Степанов пишет, что «кризис власти, каким бы острым он ни был, не должен автоматически приводить к решению о необходимости упразднения демократии. Пример Веймарской республики (да и современной России) показывает, что изменения демократического правления может быть даже более опасным, чем пребывание государства в состоянии стагнации»[1]. А уроки из истории извлекать просто необходимо.

Поэтому в данном выступлении, хотелось бы обратить внимание, прежде всего на то, как построить наиболее эффективную модель государственного устройства в условиях современного состояния Российской Федерации. И эта модель будет прорабатываться вокруг сложившегося (складывающегося) демократического строя.

Итак, введем ряд основных положений, свидетельствующих нам о демократическом строе:

1. Отсутствует монополия одного слоя на политическую деятельность.
2. Не все средства массовой информации подконтрольны государству.
3. Господствующая идеология не имеет статуса единственной и непререкаемой.
4. Не все виды экономической и профессиональной деятельности находятся в подчинении государства, являясь его частью.
5. Исключен политический и идеологический террор.
6. И другие ...

Однако на пути к достижению желаемой эффективности демократического управления и действенности институтов встают фундаментальные проблемы, связанные с реализацией демократических прав в конституционных рамках. В связи с этим, позвольте раскрыть существо материала с использованием метода проблемной постановки вопроса.

Первая проблема кроется в самом государстве. В его сущности. Как писал М.А. Бакунин: «Государство есть историческое освещение всех форм деспотизма, всех привилегий, политическая основа для всяких форм экономического и социального порабощения, сама сущность и центр всяких реакций»[2]. В своем выступлении я не ставил целью защищать идею анархистов о безгосударственной организации общества, а лишь выдвинул, думаю, справедливый тезис о том, что всякое государство нуждается в создании строгого механизма контроля со стороны общества. Это и есть первый

[1] См.: Степанов В.Ф. «Важнейшие критерии эффективности демократического государства» // Государство и право. 2004. №5. С. 93-96.
[2] См.: Бакунин М.А. Избр. соч. Т. IV. П.; М., 1920. С. 185.

критерий эффективности функционирования демократического строя в нашей стране.

Наряду с созданием и функционированием механизма контроля, нужно, чтобы как граждане, так и государство (в лице чиновничьего аппарата) соблюдало законы. Причем в ключе соблюдения законов хотел бы обратить внимание на их простоту и доступность для восприятия «рядовыми» гражданами. И здесь историческим подспорьем служит идея социалистов-утопистов (Т. Мор и Т. Кампанелла) о том, что количество законов в государстве должно быть таким, чтобы их мог прочесть каждый за небольшой промежуток времени.

Далее, на пути построения демократии возникает очередная проблемная ситуация – борьба с максимализмом электората. По мнению И.А. Бердява он всех и все разъединяет, рождает ненависть, закрывает пути к согласию[1]. Именно максимализм, пишет Дж. Бернхейм, отвергающий реальность, которая не соответствует искусственным конструкциям, их утопически завышенным образцам, часто ведет к экстремизму. В подлинно демократическом государстве, **–** продолжает он, **–** граждане должны отделять реальное от несбыточного, тогда их сознание будет отделено от экстремистских настроений[2].

В контексте вышесказанного нельзя не согласиться с идеей А.М. Арбузкина о том, что, несмотря на общемировую тенденцию снижения возрастного ценза как для активного, так и для пассивного избирательного права, целесообразно повысить возраст пассивного избирательного права до 30 лет (устанавливаемый ныне 18-20-летный возраст – это возраст юношеского максимализма и романтизма). Эти категории, по его мнению, хороши в индивидуельной жизни, но не в сфере социального управления, где требуются знания, профессиональное чувство ответственности и определенный жизненный опыт. Возможны также дополнительные цензы для пассивного избирательного права (образовательный, профессиональный и т.п.)[3]

Следующая проблема демократического государства, и об этом писали Паретто, Моска, Бернхейм, может также проистекать от чрезмерной терпимости к постоянным межпартийным конфликтам: в таком случае возникает угроза потери государственного единства. Для наибольшей образности вспомните басню А. Крылова «Лебедь, Щука и Рак». Благо в настоящее время на государственном уровне данная проблема решена в лице партии «Единая Россия».

Следующий элемент построения эффективного демократического строя, это создание сильной, жесткой государственной власти. Как считали А. Фергюсон и его ученик А. Смит, государства тем «продвинутее», чем грамотнее в нем законы и более надежная внутренняя структура[4]. И снова в глаза бросается возмущение общественности на предмет построения принципиально новой вертикали власти настоящим руководством страны. Справедливо ли оно в современных условиях?!

Добиваясь построения эффективно модели демократического устройства, также было бы ошибкой сбрасывать со счетов и характеристики самого государства, состояние гражданского сознания. Если граждане

---

[1] См.: Бердяев И.А. Философия неравенств. М., 1992. С. 94.
[2] См.: Бернхейм Дж. Макиавелисты. М., 1985.
[3] См.: Арбузкин А.М. Народовластие в свете современных конституций // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11. Право. 2010. № 1.
[4] См.: Степанов В.Ф. Важнейшие критерии эффективности демократического государства // Государство и право. 2004. №5. С. 94.

сомневаются в легитимности власти, пишет В.Ф. Степанов, то это мешает преодолению трудностей, кризисов, охватывающих страну, так как объектом нападок становится сама организация государственной власти. Если среди граждан нет единства в понимании прошлого и будущего страны, то это также может вызвать кризис власти[1].

Следующая проблема для демократического государства – навязывание воли меньшинства, претендующего на выражение интересов всей страны.

В данном аспекте Г. Моска называет демократию «олигархией особого рода, плутократией»[2]: владельцы средств производства прямо или косвенно (в том числе через средства массовой информации) влияют на государственных деятелей, лоббируют свои интересы. Поэтому, как представляется, целесообразно обратить внимание на то, насколько эффективность функционирования институтов демократии зависит от «олигархической составляющей», то есть слоя управляющих. Вышеупомянутые Бернхейм, Моска, Джилас сходятся в том, что эффективность демократического правления в этом контексте можно вывести из пяти его фундаментальных характеристик:

1. Состав господствующего меньшинства (олигархии):

а) кто в него входит;

б) как легко в него попасть;

в) какова степень открытости правящего меньшинства?

2. Личные качества, необходимые для достижения политической власти.

3. Привилегии правящего меньшинства.

4. Гарантии для управляемых.

И, наконец, крайний момент эффективности функционирования демократического режима: ориентирование капитала на развитие общества и государства, а не его «проедание». И здесь существует объективный закон: доля капитала, идущего на так называемое «потребление», не должна превышать расходов, идущих на формирование дополнительного и поддержание существующего капиталов. Политика же «проедания» капитала может принести лишь временный успех демагогам и популистам за счет подрыва будущего производства. Постоянное улучшение положения масс, рост зарплаты (или общественных фондов потребления) возможны только при стабильном наращивании капитала[3].

Итак, подведем итог рассмотренного материала и еще раз остановимся на ключевых моментах. Важнейшими условиями эффективности демократического строя в России являются:

1. Создание строгого механизма контроля со стороны общества.

2. формирование нормативно-правовой базы, доступной для восприятия «рядовым» гражданином.

3. создание эффективного, а главное адекватного уровню развития личности в нашей стране механизма реализации политических прав.

4. партийный плюрализм при соблюдении единой направленности курсов / борьба с чрезмерной терпимостью к межпартийным конфликтам.

5. Формирование жесткой государственной власти с максимально надежной внутренней структурой.

6. идеологическое обеспечение демократического правления через формирование четкого курса государственного строительства, воспитание в массах национального и правового сознания.

---

[1] Там же. С. 95.

[2] См.: Моска Г. Правящий класс. М., 1984.

[3] См.: Маркс К. Заработная плата, цена и прибыль // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 16. С. 154-157.

7. Учет критериев построения эффективной системы «олигархического правления».

8. Ориентирование капитала на развитие общества и государства.

Рощин Ю.В.
канд. экон. наук, проф.
зав. кафедрой управления миграционными процессами
(ГУУ, г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ

Государственная миграционная политика, эффективное управление миграцией – это важный ресурс в государственном управлении страной в целом, учитывая вызовы, с которым столкнулась страна.

Миграция – сложный социально экономический процесс, имеющий, нарду с позитивными результатами, и негативные моменты и чтобы успешно управлять этим процессом необходима тщательно разработанная Концепция государственной миграционной политики, реализация которой позволит извлечь максимум пользы от миграции и минимизировать ее издержки.

Концепция должна определять направления деятельности, механизмы государственного управления как внешней, так и внутренней миграцией.

Управление внешней миграцией, иммиграцией должно осуществляться на всех стадиях миграционного процесса: на стадии формирования миграционного потенциала притока, (отбора необходимых стране мигрантов); на стадии их перемещения в нашу страну (организация и условия их переезда); на стадии их адаптации в принимающем обществе, (решение их социально-экономических и других проблем обустройства на новом месте проживания).

Также требует государственного управления эмиграция населения – оптимизация этого процесса, ибо происходящий в огромных масштабах интеллектуальная эмиграция, утечка научных и высокопрофессиональных кадров – «утечка умов», наносящая огромный ущерб экономике страны.

Однако следует не приостанавливать этот процесс, так как это не конструктивно, да и не возможно, а его оптимизировать, чтобы, с одной стороны отток специалистов не был массовым, а с другой, - чтобы уезжающие на работу за рубеж специалисты как можно больше возвращались с накопленным профессиональным опытом на родину.

В этой связи необходимо государственное управление в области образовательной миграции. Причем не только в расширении возможностей в обучении иностранных студентов в отечественных вузах. Усиливается отток для работы за рубежом выпускников отечественных вузов. Очевидно, что переход на Болонскую систему высшего образования обострит в еще большей степени этот процесс. Происходит «утечка молодых мозгов», что наносит ущерб не только экономике, но и отечественному генофонду.

Ведущие страны Запада развернули активную работу по привлечению выпускников высших учебных заведений из других стран на работу и жительство в свою экономику, создавая для этого привлекательные условия.

В числе доноров поставляющих кадры молодых специалистов, рассматривается и Россия.

Поэтому необходимо, чтобы в задачи государственной миграционной политики входила работа по оптимизации и этого важного процесса.

Одной из приоритетных задач государственной миграционной политики должна стать интеграция мигрантов. Однако для того, чтобы успешно решалась эта задача, следует не только осознавать её важность, но и создать соответствующую инфраструктуру для ее эффективного решения.

В этой связи необходимо, в числе других мер, создать на постоянной основе систему, в которой бы иммигранты изучали русский язык, правовые нормы поведения в нашей стране, культуру и традиции принявшего их народа, а также проходили обучения профессиям, требующими на местном рынке труда, с выдачей иммигранту сертификата, что он успешно прошел курс подобного обучения.

Также должна стать приоритетной задачей, внутренняя миграция, ибо без эффективного управления этим процессом не обеспечить развитие экономики целого ряда регионов, в том числе и стратегических.

Основой интенсификации внутренней миграции, как показал опыт России прошлых периодов – и царского и советского – является решение жилищной проблемы. Для этого необходима выдача мигрантам, на определенных условиях и для определенных регионов, соответствующих ссуд на строительство или покупку жилья, в том числе и в порядке жилищной ипотеке.

Эффективное управление миграцией будет достигнуто при условии, что оно будет опираться на науку, которая способна научно обосновать потребность в мигрантах как в количественном, так и в качественном отношениях, анализируя на перспективу потребности рынка труда и складывающейся баланс трудовых ресурсов.

Научное обеспечение осуществление государственной миграционной политики, управление миграционными процессами должно происходить на базовой основе с соответствующим финансированием, а не спонтанно.

Эффективное управление миграционными процессами также должно иметь соответствующее кадровое обеспечение. В миграционной системе должны работать наряду с юристами и представителями силовых ведомств, экономисты, социологи, психологи, для чего необходимо предусматривать государственный заказ на подготовку таких специалистов – управленцев в области миграции.

Концепция должна подразумевать создание механизма для решения обозначенных в ней задач. В составе такого механизма целесообразно разрабатывать на определенный срок миграционные программы, предусматривающее что сделать, когда сделать, и кто будет делать.

Реализация Концепции государственной миграционной политики должна осуществляться системно, руководствоваться стратегической целью, а не ситуационными обстоятельствами. Она должна положить конец продолжающейся в обществе дискуссии. – нужна или нет нам миграция?

Миграция – сложный социально экономический процесс, имеющий наряду с позитивными результатами, и негативные моменты.

Задача реализации Концепции государственной миграционной политики – извлечь максимум пользы от миграции и минимизировать ее издержки.

Рязанцева С.В.
канд. юрид. наук (ФГУ «ВНИИ МВД России»)

СОСТОЯНИЕ И ДИНАМИКА КОРЫСТНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ

Корыстная преступность является, возможно, самой пестрой и разнообразной из всех видов преступности.

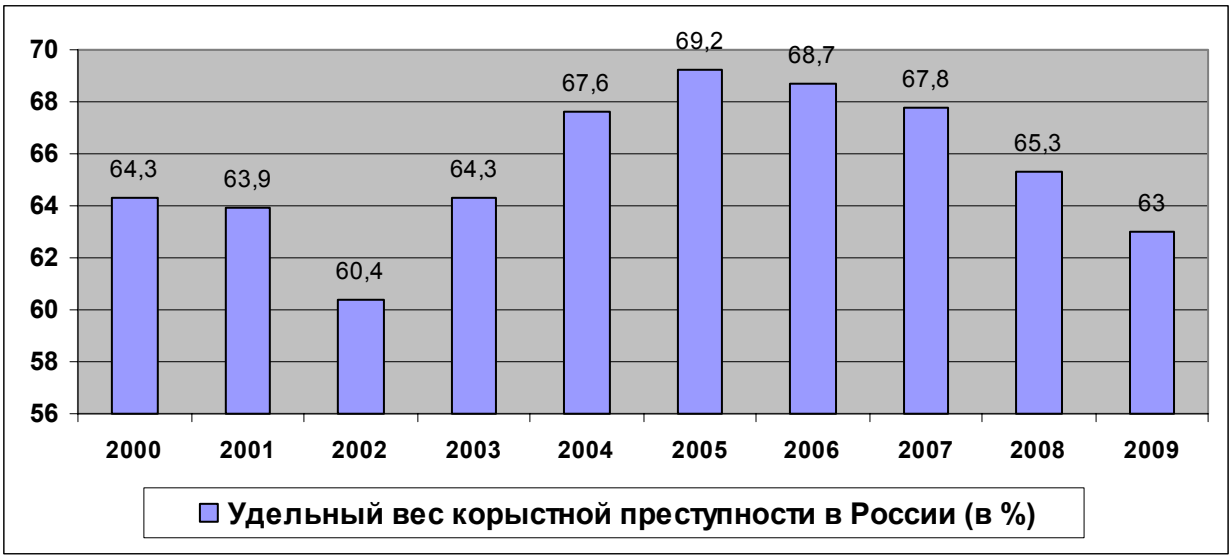
Каждый вид корыстных преступлений отличается своей криминологической спецификой и, хотя у них всех имеются общие причины, специфичны те условия, в которых эти причины начинают действовать.

Корыстная преступность, казалось бы, должна особенно остро реагировать на социальные изменения в обществе. Однако это происходит не всегда. Так, мировой финансово-экономический кризис вроде бы должен оказать самое негативное влияние на все сферы жизнедеятельности российского общества, в том числе на преступность. Как заявил в феврале 2010 года министр внутренних дел Р.Г. Нургалиев, финансово-экономический кризис «вполне реально может спровоцировать не только нестандартные ситуации в обществе, но и серьезно повлиять на состояние преступности»[1].

Однако, согласно данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, количество всех зарегистрированных в 2009 г. преступлений, напротив, сократилось на 6,7%. Таким образом, в стране продолжает отмечаться стабилизация криминальной обстановки. Тенденция к снижению характерна и для корыстной преступности. Очевидно, кризисные явления в экономике не столь катастрофичны и криминогенны, как представляется на первый взгляд. Кроме того, преступность развивается не только под воздействием внешних отношений по отношению к ней факторов, но и по своим внутренним закономерностям, по своей внутренней логике.

Корыстная преступность – наиболее распространенный вид преступности, составляющий более половины всех зарегистрированных преступлений в нашей стране как в предыдущие годы, так и сегодня (см. Рис. №1). Начиная с 2006 г. мы наблюдает ее спад.

Рисунок №1



[1] Преступность в России, 2009 г. // http://www1.voanews.com/russian/news/russia/crime-rate_2009_12_24-80078382.html

Изучение общего числа зарегистрированных корыстных преступлений за последние десять лет показало волнообразную динамику указанных преступлений. Так, если с 2000 по 2002 гг. отмечалась кратковременная тенденция к снижению их количества, то с 2003 г. – устойчивый рост, проявившийся в увеличении уровня корыстной преступности, а также отдельных ее сегментов (в том числе краж), до 2005 г. включительно, а с 2006 по 2009 гг. – вновь стабильное снижение. Таким образом, динамика числа ежегодно зарегистрированных корыстных преступлений в период с 2000 по 2009 гг. отличалась крайней неравномерностью (см. Рис. №2).

Рисунок №2

Коэффициент корыстной преступности на 100 тыс. чел. в России в 2008 г. составлял 1 477,8; в 2009 г. – 1 338,1 (–9,4% АППГ) (коэффициент всей зарегистрированной преступности – 2 260,3 и 2 112,1 соответственно). Стоит отметить, что в истекшем году уровень корыстных преступлений в России был на 0,04% ниже относительно показателя 2000 г.

Сокращение массива данных преступлений можно объяснить активизацией органами внутренних дел деятельности по пресечению и раскрытию корыстных преступлений, а также большим расходованием населением средств на защиту имущества от преступных посягательств.

Вместе с тем, не следует забывать, что речь идет лишь о тех данных, которыми располагает официальная статистика. Корыстные преступления относятся к наиболее латентным. В целом учету органов внутренних дел поддается так называемая преступность бедности, т.е. – преступления, совершаемые маргиналами и слабоадаптированными субъектами. А самая опасная – «преступность богатства, власти и интеллекта» – в «бухгалтерию» МВД, как правило, не попадает»[1]. Таким образом, считается, что в последние годы в нашей стране латентная преступность составляет примерно 4:1[2].

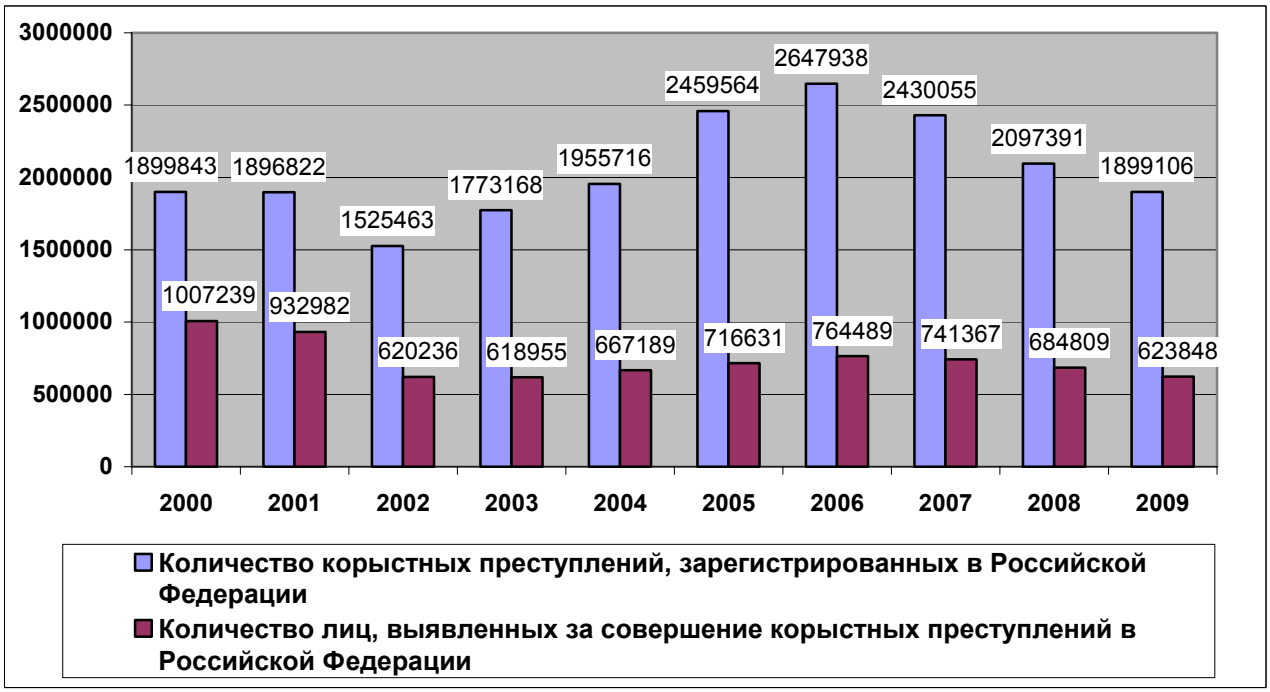
[1] См., Лунеев В.В. Калькулятор для правоохранителей – предмет первой необходимости // Общая газета. 1996. № 10.

[2] См., Вестник Российской Академии Наук. Том 69. №9. 1999. С. 3. // http://vivovoco.rsl.ru/VV/JOURNAL/VRAN/CRIME.HTM.

Важно отметить, что в рамках борьбы с экономической преступностью и коррупцией в 2009 году правоохранительными органами было выявлено свыше 429 тыс. таких преступлений, 172,8 тыс. из которых относятся к категории тяжких и особо тяжких.

В то же время количество лиц, выявленных за совершение корыстных преступлений в исследуемый период, значительно отличалось от количества совершенных преступлений (см. Рис. №3).

Рисунок №3

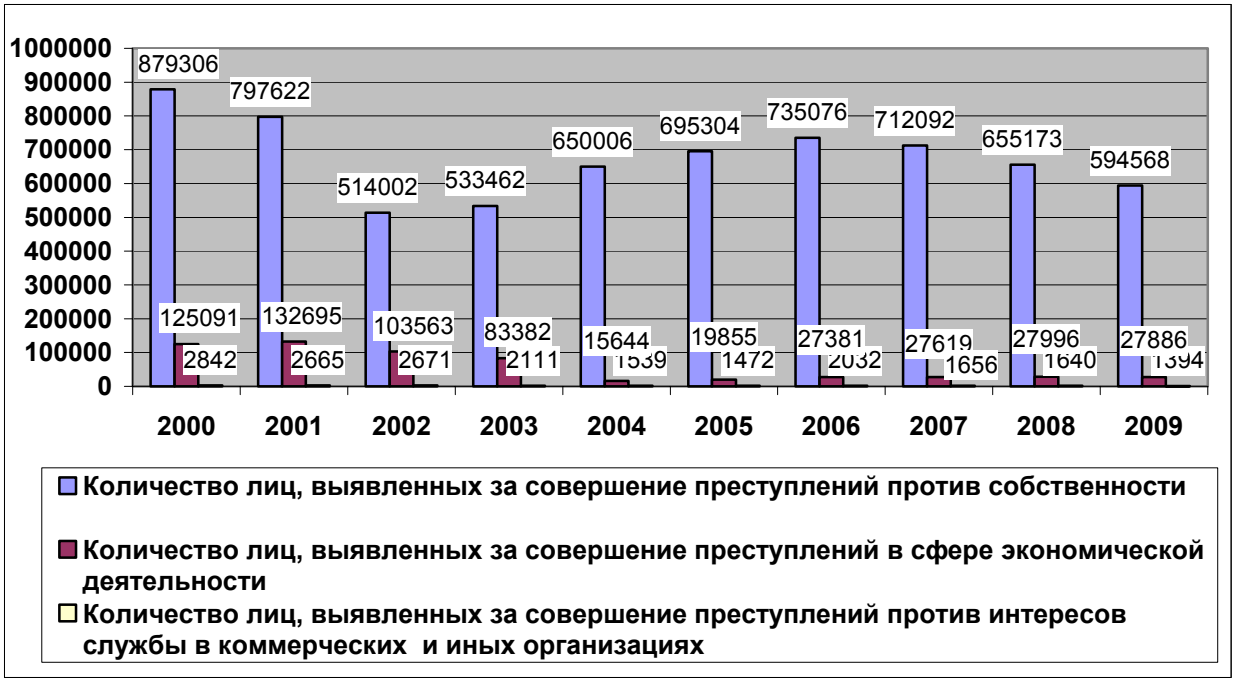


Из представленного рисунка видно, что количество совершенных корыстных преступлений в России в несколько раз превышает количество выявленных лиц, совершивших указанные преступления. Так, например, если в 2000 г. данное превышение составляло 1,9 раз, то в 2009 г. – 3 раза. За весь рассматриваемый период наибольшее превышение отмечалось в 2006 г. (3,5 раз). Таким образом, из общего массива зарегистрированных корыстных преступлений в среднем лишь по каждому третьему органы внутренних дел устанавливают лицо, его совершившее. Чаще всего избегают ответственности и наказания воры, если иметь в виду их соотношение с зарегистрированными фактами преступлений. Количество же лиц, привлеченных к уголовной ответственности и того меньше.

Наряду с этим, с 2000 г. и за последние десять лет, была зафиксирована максимально высокая криминальная активность лиц, выявленных за совершение корыстных преступлений – 1 007 239 чел., а в 2009 г. – 623 848 чел. (-38,1% АППГ к 2000 г.). Наименьшее количество лиц, выявленных за совершение корыстных преступлений, отмечалось в 2003 г. (618 955 чел.), что можно в числе прочих причин объяснить декриминализацией ряда преступлений этой направленности.

Анализ показал, что в зависимости от вида совершенного деяния, отличается и количество выявленных преступников (см. Рис №4).

Рисунок №4



Наибольшее количество лиц выявлены за совершение преступлений против собственности. Это объясняется тем, что именно эти преступления составляют основную часть всех корыстных преступлений. Гораздо меньше лиц выявляется за совершение преступлений в сфере экономической деятельности и против интересов службы в коммерческих и иных организациях, что, по нашему мнению, свидетельствует о их высокой степени латентности.

Данные официальной статистики свидетельствуют о том, что практически все корыстные преступления совершаются гражданами Российской Федерации и лишь 2,3% – гражданами других государств и лицами без гражданства.

Более 80% всех корыстных преступлений были совершены мужчинами. Доля женщин, совершивших корыстные преступления, не превышает 20% (например, в 2009 г. она составляла всего 16,3%).

От всех зарегистрированных корыстных преступлений 32,0% (192 892) совершены лицами в возрасте от 30 до 49 лет; 30,7% (185 277) – 18-24 года; 19,5% (117 543) – 25-29 лет; 7,9% (47 599) – 16-17 лет; 6,1% (36 532) – 50 и старше; 3,7% (22 361) – 14-15 лет.

Особый интерес представляет то, что в зависимости от вида деяний, входящих в группу корыстных преступлений, меняются и возрастные группы преступников их совершивших. Так, например, большинство преступлений против собственности совершались лицами в возрасте от 18 до 24 и от 30 до 49 лет (31,7% и 31,0% соответственно), имеющими, как правило, среднее (полное) (39,9%) или начальное и основное общее образование (31,6%). Для преступников, совершивших преступления в сфере экономической деятельности или преступления против службы в коммерческих и иных организациях характерен возраст 30-49 лет (53,3% и 50,5% соответственно) либо 50 лет и старше (23,3% и 39,1% соответственно). Это свидетельствует о том, что для совершения второй и третьей групп преступлений необходим более высокий социальный, предполагающий наличие высшего образования, статус. Статистические данные ГИАЦ МВД России свидетельствуют о том, что большинство преступлений в сфере экономической деятельности и преступлений против службы в коммерческих и иных организациях

совершаются лицами, имеющими высшее образование (41,3% и 56,4% соответственно).

Кроме того, примерно 15% преступников – это преступники-профессионалы, в основном воры и мошенники. Рецидив достигает у них 80%, то есть почти все они регулярно совершают преступления, являющиеся основным или даже единственным источником получения ими средств к существованию. 10% составляют случайные преступники – люди, однажды по тем или иным причинам нарушившие закон, но никогда больше преступлений не совершающие. Основную массу (75%) образуют так называемые ситуативные преступники, которые действуют в зависимости от обстановки, общесоциальной, а чаще своей собственной. Это обычные граждане, которые при подходящих обстоятельствах, если им нужно, воруют все, что можно украсть.

Следует отметить, что доля корыстных преступников, ранее совершавших преступления, в 2009 году составила 37,2% от общего количества преступников. При этом, как показывают исследования, рецидивисты чаще всего повторно совершают преступления против собственности (98,4%), значительно реже – в сфере экономической деятельности (1,5%) и против интересов службы в коммерческих и иных организациях (0,05%).

Для того чтобы иметь более полное представление о состоянии корыстной преступности в стране, проанализируем ее основные показатели ее видов за последние десять лет.

По итогам 2009 г. в структуре выявленных корыстных преступлений занимают следующие деяния:

– преступления против собственности – 1 798 549 (-10,1%);

– преступления в сфере экономической деятельности – 96 185 (+3,0%);

– преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях – 4 372 (+3,8%).

В общем объеме зарегистрированной корыстной преступности на долю преступлений против собственности в 2009 г. приходилось 94,7%; преступлений в сфере экономической деятельности – 5,1%; преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях – 0,2%.

Преобладание в структуре зарегистрированной корыстной преступности посягательств на собственность, прежде всего краж, на долю которых приходится 76,2% всех корыстных преступлений против собственности, объясняется значительно лучшей по сравнению с иными видами корыстных преступлений выявляемостью фактов первых, а также относительной простотой применения соответствующих уголовно-правовых норм.

Характеристики преступлений против собственности, преступлений в сфере экономической деятельности, а также преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях отличаются от общей характеристики корыстной преступности.

Характеристика преступлений против собственности. Удельный вес зарегистрированных корыстных преступлений против собственности в структуре корыстной преступности в 2000 г. составлял 91,2% (1 173 тыс.), а в 2009 г. – 94,7% (1 485 тыс.), что указывает на их доминирующее положение в данной группе.

В структуре зарегистрированных в истекшем году преступлений против собственности преобладали кражи – 1 188,6 тыс. (62,6%), значительно меньший удельный весь составили грабежи - 205,4 тыс. (10,8%); мошенничества - 188,7 тыс. (9,9%); присвоения или растраты - 67,3 тыс. (3,5%); разбои - 30,1 тыс. (1,6%).

Анализ статистических данных в период с 2000 по 2009 гг. показал как рост, так и снижение этих преступлений (см. Рис. №5).

Рисунок №5

Коэффициент указанных преступлений в России в 2000 г. на 100 тыс. чел. населения составил 1 190,8, в 2002 г. – 955,5 (самый низкий показатель за исследуемый период), в 2006 г. – 1 776,4 (самый высокий показатель за исследуемый период), в 2009 г. – 1 267,2.

В прошедшем году продолжилась наметившаяся в 2007-2008 гг., тенденция к снижению преступлений против собственности. Таким образом, в 2009 г. темп прироста составил –9,4% по сравнению с 2008 г.

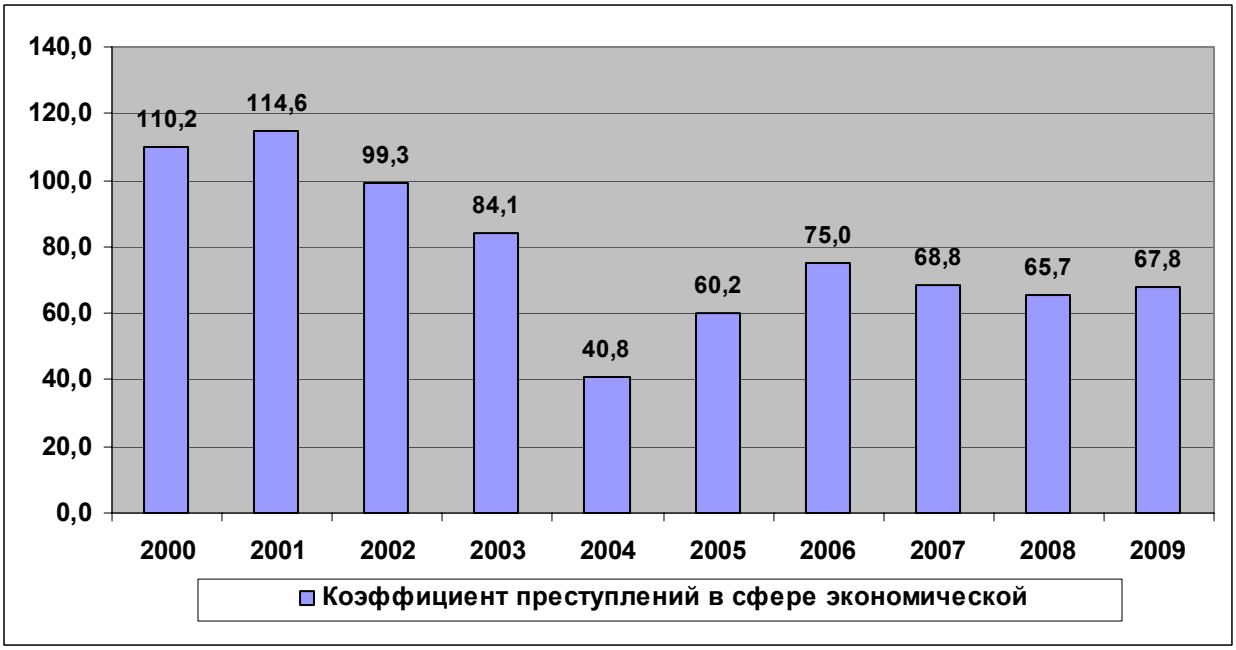
Вместе с тем, различна и динамика зарегистрированных объемов отдельных видов корыстных преступлений против собственности. В частности, в истекшем году по сравнению с 2008 г. отмечался рост таких преступлений, как хищение предметов, имеющих особую ценность (+107,7%), а также уничтожение или повреждение имущества по неосторожности (+3,6%). Остальные преступления, входящие в группу преступлений против собственности, снижались. Среди них: грабеж (–15,8%), разбой (–14,9%), причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием (–13,4%), кража (–10,4%), неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения (–8,9%), присвоения или растрата (–6,7%), умышленное уничтожение или повреждение имущества (–5,3%), мошенничество (–1,9%).

Характеристика преступлений в сфере экономической деятельности. Рассогласование системы материальных интересов в рыночном хозяйстве с неизбежностью приводит к распространению и утверждению в сфере экономической деятельности стереотипов безнормности и их интернализации все большим числом субъектов предпринимательства, а также наемными работниками. Закономерным итогом чего является неконтролируемый рост экономической преступности. Там, где криминализация экономики и экономических отношений носит всеобщий, всеохватывающий

характер, экономическая преступность становится специфической функцией общества[1].

Согласно данным ГИАЦ МВД России удельный вес преступлений в сфере экономической деятельности в структуре корыстной преступности в 2009 г. составил 5,1% (96 185 преступлений) (см. Рис. №6).

Рисунок №6



Анализ статистических показал, что динамика уровня преступлений в сфере экономической деятельности в течение рассматриваемого периода отличалась своей нестабильностью. Так, период 2001-2004 гг. характеризовалась резким снижением, 2005-2006 гг. – медленным ростом, а начиная с 2007 г. – относительной стабильностью. Наиболее высокий показатель данного вида преступлений был отмечен в 2001 г. (114,6), а наиболее низкий в 2004 г. (40,8).

Следует отметить, что коэффициент корыстной преступности в сфере экономической деятельности в прошедшем году составил 67,8, что почти на 3,0% выше показателя 2008 г.

Структура зарегистрированной корыстной преступности в сфере экономической деятельности отличается неоднородностью. В частности, в 2009 г. почти половину всех преступлений в сфере экономической деятельности составили изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг (47,0%); значительно меньше: контрабанда (8,8%); легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления (8,7%); уклонение от уплаты налогов и(или) сборов с организации (6,9%); приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем (6,6%); уклонение от уплаты налогов и(или) сборов с физического лица (5,3%); незаконное предпринимательство (4,1%); изготовление или сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт и иных платежных документов (3,1%); неисполнение обязанностей налогового агента (1,7%); незаконный оборот драгоценных металлов, природных драгоценных или жемчуга (1,3%); сокрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться

[1] Бурлаков В. Криминология XX век//http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/burlak/index.php

взыскание налогов и(или) сборов (1,2%). Удельный вес остальных 27 видов преступлений, также входящих в Гл. 22 УК РФ, в 2009 г. составлял 4,9%.

Отдельно хотелось бы отметить, что динамика наиболее распространенных преступлений, связанных с изготовлением или сбытом поддельных денег или ценных бумаг в период с 2000 по 2006 гг., в отличие от всех остальных преступлений, входящих в рассматриваемую группу, характеризовалась стабильным ростом с 14 289 до 59 805 преступлений соответственно (увеличение в 4,2 раза). На протяжении всего исследуемого периода незначительное снижение было зафиксировано лишь в 2007-2008 гг. (с 46 272 до 40 672 преступлений). Однако 2009 г. вновь охарактеризовался ростом – 45 251 преступление (+10,1%).

Для преступлений, совершенных сфере экономической деятельности, характерна высокая латентность, обусловленная отсутствием потерпевших и других лиц, заинтересованных в выявлении указанных преступлений, что представляет собой немалую угрозу стабильности финансовой системы и экономики всей страны. В связи с этим статистические данные, приведенные выше, лишь в незначительной степени отражают реальное состояние преступных экономических деяний в стране.

Характеристика преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях.

Данный вид корыстной преступности относительно новый, поскольку ответственность за соответствующие виды преступлений до 1 января 1997 г. могла наступать как за должностные преступления.

Количество зарегистрированных преступлений указанной группы в 2008 г. составило 4 210, а в 2009 г. – 4 372 (+3,7% АППГ) (см. Рис. №7).

Рисунок №7

В структуре преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях в 2009 г. (как и в предыдущие годы) преобладали такие деяния, как злоупотребление полномочиями, на долю которых приходилось 58,3% (2 548), и коммерческий подкуп – 38,8% (1 697). Превышение полномочий служащими частных охранных или детективных служб, а также злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами составляло 1,6% (72) и 1,2% (55) соответственно.

Таким образом, проведенный анализ состояния, структуры и динамики корыстной преступности позволяет сделать вывод о том, что состояние этого вида преступности в России стабильно. Возможен как рост этих преступлений в общей статистике преступности, так и их снижение. Но необходимо помнить, что их удельный вес как никакого другого вида в значительной степени зависит от практики выявления и регистрации.

В целом, корыстная преступность наносит стране огромный материальный ущерб, тормозит поступательное развитие государства и разрушает систему общественных отношений. Однако следует помнить, что рост корыстной преступности можно избежать в случае осуществления мер по оздоровлению экономики и жизни общества в целом, изменению образа жизни людей, их мировосприятия что особенно актуально для современной России.

Семенихина В.В.
аспирантка
(ГУУ, г.Москва)

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИПОТЕКА КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Повышение доступности жилой недвижимости отвечает жизненным интересам многих наших граждан. Ключевое значение для формирования рынка доступного жилья имеет решение задачи увеличения объемов жилищного строительства. Сфера жилищного строительства является сегодня основным ограничителем для формирования рынка доступного жилья. Помимо общих причин, связанных с существованием в строительстве временного лага, необходимого для реакции на увеличение спроса, жилищное строительство ограничивается возможностями по обеспечению земельных участков инженерно-технической инфраструктурой, а также готовностью банков кредитовать застройщиков. Потенциал активизации жилищного строительства ограничен: возможностями индустрии строительных материалов, возможностями мощностей и сетей коммунальной инженерной инфраструктуры, возможностями банковского кредитования застройщиков, возможностями увеличения объемов жилищного строительства за счет снижения административных барьеров и решения других проблем.

Одной из актуальных проблем является проблема доступности источников финансирования жилищного строительства, в том числе кредитных. Сегодня за счет средств населения финансируется до 40% строительства многоквартирных домов на начальной стадии строительства и до 80% - на завершающих этапах. Доля кредитных средств составляет не более 20% от стоимости строительства. Развитие банками кредитования застройщиков жилья тормозится наличием таких проблем, как: проблема обеспечения кредитов (отсутствие прав собственности на земельный участок и трудности залога объектов незавершенного строительства); высокий уровень рисков кредитования строительства; низкий уровень прозрачности финансово-хозяйственной деятельности строительных компаний; отсутствие у банков достаточных финансовых ресурсов; низкий уровень подготовки бизнес-планов, проектов по строительству жилья; долгий срок подготовки и утверждения проектной документации.

Анализ основных проблем в строительстве жилья показывает наличие следующих (в порядке убывания приоритета) проблем:

1) трудности, связанные с получением необходимых согласований и разрешений на осуществление строительства;

2) низкий уровень доступности кредитных и иных источников финансирования для строительства;

3) низкий платежеспособный спрос населения на жилье;

4) отсутствие достаточного количества земельных участков для строительства, обеспеченных необходимой инженерно-технической инфраструктурой;

5) недостаточные возможности производственных мощностей;

6) отсутствие достаточного количества участков для строительства;

7) высокие налоги;

8) недостаточный объем строительных материалов, удовлетворяющих ценовым и качественным потребностям.

При решении указанных проблем в сфере жилищного строительства, по оценкам строительных компаний, ими может быть обеспечен рост объемом вводимого жилья в среднем на 30%. Отсюда следует, что для увеличения объемов строительства жилья, кроме решения вопроса о развитии жилищного кредитования населения и застройщиков, а также о совершенствовании финансовых механизмов развития коммунальной инфраструктуры, необходимо сконцентрировать усилия на снижении административных барьеров в строительстве.

Одним из основных ограничений возможности населения улучшать жилищные условия являются недостаточные объемы жилищного кредитования. Банки с большой осторожностью подходят к прогнозированию перспектив развития жилищного кредитования населения. Среди факторов, препятствующих развитию жилищного кредитования населения в ближайшие годы, выделим: отсутствие эффективной процедуры обращения взыскания на заложенное жилье и выселения; отсутствие у заемщиков документально подтвержденных доходов; отсутствие долгосрочных финансовых ресурсов; сложная и длительная процедура регистрации прав и сделок.

Ипотека в России еще не стала массовым продуктом, как в большинстве развитых странах. Современный этап экономического развития экономики России характеризуется усиливающейся тенденцией регионализации, что обуславливает формирование региональных моделей институциональной организации хозяйственных процессов в различных отраслях экономики, в том числе в инвестиционно-строительной сфере. Региональная ипотека представляет собой механизм решения социально-экономических проблем региона путем повышения доступности недвижимости за счет формирования механизмов кредитования заемщиков под залог приобретаемой недвижимости, является важнейшим способом социально-экономического развития региона.

Объем рынка ипотечного кредитования обычно исчисляется в процентах от ВВП. Сегодня объем российского рынка ипотеки составляет порядка 1-2 % от ВВП. Региональная ипотека ведет как к прямому росту ВРП региона, повышая деловую активность на рынке недвижимости и увеличивая объёмы строительства, так и косвенно воздействуя на него, так как каждый заёмщик (независимо от того, физическое ли это лицо или юридическое) получает дополнительный стимул к увеличению собственной эффективности и прибыльности. В развитии региональной ипотеки заинтересованы как основные участники рынка ипотечного кредитования, а именно банки и заёмщики, так и застройщики, и региональное правительство. Развитие региональной ипотеки

является сложной долгосрочной задачей, однако приводит к взаимному выигрышу всех заинтересованных сторон. Среди таких форм важное значение для развития региона имеют: предоставление гарантий со стороны компании-работодателя или регионального правительства; внедрение банками новых ипотечных продуктов; поддержка региональной властью ипотеки для социально-защищаемой группы населения. Роль регионального правительства при развитии локальных форм ипотеки состоит в активизации процессов рефинансирования в каждой из возможных форм ипотеки, то есть правительственные гарантии и другие формы поддержки играют роль «ключа зажигания» в системе регионального ипотечного кредитования.

Региональные рынки ипотечного кредитования обладают определенной спецификой, в первую очередь, значительным превышением спроса на ипотечные кредиты над предложением. Удовлетворению этой потребности мешает ряд причин:

- малочисленность первичных кредиторов;
- слабое развитие института ипотечных брокеров;
- ограниченность у региональных банков средств для долгосрочного кредитования населения.

Среди регионов, где активно развивается ипотека, можно назвать Оренбург, Саратов, Рязань, Самарскую, Саратовскую, Нижегородскую области, Республику Башкортостан и Удмуртскую Республику, а также закрытые территориальные образования, например, город Саров. Чаще всего региональные ипотечные программы реализуются местными властями, которые создают с этой целью муниципальные ипотечные фонды. Учредителями фондов обычно выступают администрации городов, муниципальные банки, страховые и строительные компании. Основной источник денег для этих фондов - бюджетные средства, хотя иногда в ипотечных программах участвуют и местные банки. Региональные власти, развивая социальную ипотеку, достигают ряд целей: обеспечивают жильем своих избирателей, обеспечивают работой стройкомплекс и получают дополнительные налоговые поступления.

Несмотря на то, что Концепцией развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации официально отдаётся предпочтение двухуровневой модели построения отношений на ипотечном рынке, большинство регионов ориентируются на собственные «квазиипотечные» наработки. Удачный пример - Программа улучшения жилищных условий, разработанная и реализованная городе Сарове Нижегородской области, а также применяемая в Вологодской, Калужской, Кировской, Костромской, Нижегородской и Ульяновской областях. В рамках данной Программы финансирование осуществляется по замкнутой схеме, полностью за счет средств региональных (местных бюджетов), через посредство специально создаваемых фондов. Однако при этом возникающие денежные обязательства заемщиков не могут быть рефинансированы, поскольку первичные права требования не оформлены банковскими кредитными договорами. Другой пример: в Красноярском крае проблема жилищного обеспечения решалась с помощью аренды с последующим правом выкупа.

Двухуровневая система ипотеки, принятая на федеральном уровне, зачастую не является эффективным инструментом развития рынка доступного жилья в регионах. Ключом для развития региональной жилищной политики должна стать всемерная поддержка жилищно-строительных кооперативов (ЖСК) и небанковских кредитных организаций специализированного профиля, так называемых строительно-сберегательных касс (ССК), имеющих

некоммерческую форму собственности, основанную на членстве. Именно такие формы состоялись и доказали свою устойчивость многовековым опытом капиталистических стран.

Середа А.Н.
канд. истор. наук, доц.
(Запорожский национальный университет, Украина)

ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАМОЖЕННОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ С ДРЕВНИХ ВРЕМЁН ДО КОНЦА XIX ВЕКА

На современном этапе в правовой системе Украины повышается роль таможенного законодательства как одной из наиболее динамичных отраслей отечественного права, которая существенно влияет на формирование новой системы правоотношений. Сегодня таможенное законодательство приобретает принципиально новую роль, основные акценты которого смещаются от чисто контрольных и фискальных к регулятивным и правозащитным.

Разработка основ таможенной политики и механизма ее осуществления требует и соответствующих научных изысканий. В связи с этим особую актуальность приобретают соответствующие историко-правовые исследования. Для последнего десятилетия характерно повышение интереса исследователей к истории таможенного дела. В работах украинских и российских ученых рассматриваются вопросы становления основ таможенного дела на территории Киевской Руси, развития таможенного законодательства в Российской империи, функционирование советской таможенной системы.

Таможенная служба нашей страны, также как и её государственность, имеет многовековую историю. Изучение процессов становления и развития таможенного дела в течении столетий помогает глубже и конкретнее усвоить задачи, стоящие перед современной таможней, повысить профессионализм и культуру в её работе.

Рассматривая таможенную систему, необходимо определиться с терминологией. Под термином «таможенная система» мы понимаем совокупность средств и методов государственного регулирования перемещения товаров через границу, экспорта-импорта товаров, а также практическую организацию таможенной службы (формирование сети таможен, установления и взымания таможенных сборов, таможенных тарифов, борьба с контрабандой товаров и т.д.).

В становлении и развитии таможенной системы, можно выделить следующую периодизацию:

первый период - зарождение таможенных учреждений на территории Украины в дославянский период (VII в. до н.э. - V в.);

второй период - становление таможенного дела в княжеский период (к. IX - нач. XIV вв.);

третий период - таможенная служба в литовско-польский период (XIV - сер. XVII вв.);

четвертый период – формирование и деятельность таможни в период Гетьманщины (сер. XVII - к. XVIII вв.);

пятый период - таможенная политика в имперский период (к. XVIII – нач. XX вв.);

шестой период – таможенная система на этапе возрождения украинской государственности (1917 - 1920 гг.);

седьмой период - таможенное законодательство в советскую эпоху (1917 - 1991 гг.);

восьмой период – формирование таможенного права на современном этапе.

Таким образом, исходя из предложенной периодизации, зарождение таможенного дела на территории Украины можна отнести к VII в. до н.э. во времена древнегреческой колонизации. Таможни и всевозможные таможенные сборы являлись обязательным атрибутом государственности античных колоний. Именно в античных городах-государствах Северного Причерноморья (Ольвия, Херсонес и др.) наблюдается существования различных таможенных сборов. Таможенные операции, как и внешнеторговые отношения городов-колоний осуществлялись с греческими полисами, римлянами, скифами и местными племенами. Торгово-таможенные отношения того времени обусловили появление таких правовых актов, как договоры купли-продажи, займа, дарения, аренды. Таким образом, корни таможенного дела на территории Украины уходят в глубокую древность и имеют довольно обстоятельную нормативно-правовую регламентацию.

Дальнейший процесс становления таможенной службы связан с княжеским периодом. Во времена Древнерусского государства развиваются торговые отношения Руси с зарубежными государствами (Византия, Генуя), а отсюда - и развитие таможенного дела. Киевские князья всячески поощряли внешнюю торговлю, вели переговоры по торговым и таможенным вопросам с соседними государствами, поддерживали отечественных купцов. М.С. Грушевский отмечал, что «собственно интересы, торговые потребности и счета киевского купеческого патрициата послужили той пружиной, которая пустила в движение политическую жизнь Киева и его системы». [1]

Великий киевский князь назначал должностных лиц - тысяцких, сотских, посадников в города и волости. В компетенцию этих должностных лиц относилось: сбор податей в пользу князя, осуществление административных, судебных, а также и таможенных функций. Авторитет сборщиков пошлины со временем возрастал, об этом свидетельствует и памятник древнерусского права - «Русская Правда», в котором подчеркнута роль таможенника.

Надо отметить, что именно в Киевской Руси утвердился обычай пломбирования товаров, что представляло собой первоначальный символ собственности и средство защиты товара во время их перевозки. [2]

С XIV в. украинские земли оказались в центре геополитических притязаний со стороны соседних государств, а именно Великого княжества Литовского и Польского королевства, которые вносили свои изменения в таможенном дело.

Поэтому развитие таможенной системы на украинских землях в указанный период имеет свои особенности. Так, в Великом княжестве Литовском в системе управления таможнями сформировалось две модели: первая - заведование таможенными кладовыми определенным человеком «къ верной руце», которая получала за это плату и отдавала все доходы в казну, вторая - аренда таможенных пошлин одним лицом или группой лиц на заранее определенных условиях. Пошлина, которой подлежали ввозимые товары (соль, воск) в денежной или натуральной форме собирали особые, назначаемые

---

[1] Грушевський М. С. Ілюстрована історія України / АН України, Ін-т археолог., Ін-т історії України. Вст. стаття В. А. Смолія, П. С. Соханя / М. С. Грушевський. — К. : Наукова думка, 1992. — С. 79.

[2] Новосельцев А.П., Пашуте В.Т. Внешняя торговля Древней Руси (до середині XIII в.) / А.П. Новосельцев, В.Т. Пашуте. // История СССР. – 1967. - № 3. – С. 17.

великим князем чиновники – «соляничи и восковничи». Кроме того, торговые пошлины собирали финансовые и административно-хозяйственные агенты великого князя на местах - наместники, воеводы, старосты. [1]

Особенностью таможенной политики польских властей на украинских землях было сочетание экономической выгоды и социального угнетения украинского народа с определенными уступками. Наблюдается рост роли таможенных органов в лице королевских таможенников, которые находились на городских рынках, мостах и переправах. Отдельные таможенные функции выполнялись феодалами и монастырями.

Таким образом, действующая система таможенных пошлин характеризовалась определенной архаичностью и неустроенностью, но следует отметить и ряд положительных мероприятий органов власти, направленных на ее регламентацию, реорганизацию и централизацию, т.е. на формирование таможни как государственной структуры.

В гетманский период происходит возрождение украинской государственности в своеобразных формах - Запорожская Сечь и Гетманщина.

Отметим, что Запорожская Сечь вела оживленную торговлю, чему способствовало ее выгодное географическое месторасположение на традиционном пути «из Варяг в Греки». Значительная часть внешней торговли Речи Посполитой, Московии, а со временем и Российской империи находилась в руках запорожских казаков, или велась при их посредничестве.

Казацко-гетманское государство имело четкую систему таможенных органов. Уже тогда украинские таможенники отмечались высокими профессиональными качествами, образованностью, знанием иностранных языков. Но с конца XVIII в. история собственной украинской таможни приостанавливается, потому что земли Украины вошли в состав других государств.

В имперский период (к. XVIII – нач. XX вв.) происходит развитие таможенной инфраструктуры Российского государства, в составе которого находилась большая часть украинских земель. Таможенную политику Российской империи, таможенные тарифы того времени определяли политические отношения империи с европейскими государствами, и непосредственно - торговые.

Система таможенных учреждений Российской империи середины XIX в. представляла собой такую иерархию: Департамент таможенных сборов Министерства финансов, таможенные округа, таможни, таможенные заставы, таможенные посты и переходные пункты. Соответственно, вся территория государства делилась на таможенные округа, в состав которых входили все таможни, таможенные заставы, проходные пункты, которые были расположены на территории округов. Количество округов менялась: в 1857 г. их насчитывалось 16, в 1892 г. - 23 (из них на украинских землях насчитывалось 4: Варшавский, Южный, Радомский, Радзивилловской).

В зависимости от широты таможенных операций и объема выполняемых работ таможни в то время делились на крупные - таможни первого класса (Архангельская, С.-Петербургская, Одесская, Феодосийская, Керченская и т.д.),

[1] Жеребцова Л.Ю. Історія митної справи Великого князівства Литовського та Речі Посполитої на українських землях: методи дослідження / Л.Ю. Жеребцова // Наукові записки. – К., 2004. – Т.27. Історичні науки. – С. 26.

средние - таможни второго класса (Евпаторийская и др.) и малые - таможни третьего класса (Херсонская, Мариупольская и др.). [1]

С 60-х гг XIX в. происходит попытка усовершенствования механизма управления таможенными учреждениями путем проведения двух реформ в 1864 и 1912 гг, согласно которым завершился процесс формирования системы таможенных учреждений Российской империи. Таможенные учреждения были построены по следующей схеме: департамент таможенных сборов - таможенный участок - таможня - таможенная застава - таможенный пост. Согласно реформам вводились единые требования к кандидатам на таможенную службу, определение оптимальной системы поощрений и наказаний работников, становление системы таможенного образования.

Сама система таможенного образования состояла из: ознакомительного периода (стажировка на должности), сдачи экзамена или обучения в институте кандидатов на должности по таможенному ведомству (формирования кадрового резерва); усовершенствования порядка прохождения службы работниками таможенных учреждений.

Именно введение образовательного ценза при приеме на работу в таможенные учреждения способствовало тому, что увеличилась численность личного состава таможенных учреждений со средним и высшим образованием.

Кроме того, основными задачами таможенной политики в России в этот период была борьба с таможенными нарушениями, разработка механизма контроля за деятельностью таможенных учреждений. Реализуя эти основные направления, руководство Российской империи проводило ряд мер, а именно совершенствовало законодательную базу относительно наказаний за таможенные нарушения. Надо обратить внимание и на то, разработанная законодательная база, была направлена не на предотвращение незаконного ввоза и вывоза товаров, а на создание системы наказаний за таможенные нарушения. Следовательно, в имперский период происходит развитие таможенного дела, изменения в управлении и работе с личным составом, совершенствовании осуществления процедур таможенного контроля и таможенного оформления, борьба с таможенными нарушениями.

Таким образом, учитывая исторический опыт можно обеспечить эффективность борьбы с контрабандой и нарушениями таможенных правил, совершенствовать и повышать эффективность деятельности таможенных органов.

[1] Ковальський В.К. Митна політика на Півдні України наприкінці XVIII - початку XIX ст.ст. / В.К. Ковальський // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. — Одеса, 2004. — Вип. 21. — С. 117.

Слезко В.В.
канд. экон. наук, доц.
Слезко Л.В.
канд. экон. наук
(ГУУ, г. Москва)

СОКРАЩЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОТЕРЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ (ФГУПОВ)

Процессы разгосударствления и приватизации, начавшиеся в 90-е гг. XX века в России, сопровождались массовым созданием предприятий частной формы собственности. Однако в отраслях оборонно-промышленного комплекса (ОПК), имеющих стратегическое значение для национальной безопасности и экономического развития Российской Федерации, ведущая роль оставалась за государственной собственностью, значительная часть которой была представлена государственными унитарными предприятиями (ГУПами). В их образовании нашли свое отражение трансформационные процессы, глубокие институциональные преобразования, особенно в отношениях собственности, обусловленные переходом от командно-административной системы к социально-ориентированной рыночной экономике. Унитарные предприятия были призваны способствовать сохранению накопленного в прежних государственных предприятиях производственного, научно-технического, трудового потенциалов, эффективному их использованию и приумножению с применением рыночных методов хозяйствования в целях повышения эффективности и социальной направленности производства. Однако в действительности более 60% ГУПов оказались неэффективными вследствие несформированности институциональной среды для их функционирования, просчетов в организации их производства и осуществлении социальной ориентации. Это привело к значительному росту экономических потерь государства.

Встал вопрос об объективной необходимости анализа причин низкой результативности их деятельности и путей преобразования. И государство предложило решать эту проблему путем принятия ежегодных государственных программ приватизации федерального имущества государственных унитарных предприятий (ФГУПов). К настоящему времени количество ФГУПов сократилось практически втрое. Но позволит ли это коренным образом изменить ситуацию с экономическими потерями от их функционирования?

Российская Федерация являлась на 1 января 2009 г. собственником имущества 3765 федеральных государственных унитарных предприятий и акционером 3337 акционерных обществ. К концу 2010 года количество ФГУПов сократилось приблизительно до 3000, что является свидетельством последовательной государственной политики в сфере приватизации федерального имущества в 2010 — 2012 годах.

Напомним, что 30 ноября 2009 года Правительство Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» [1] издало распоряжение № 1805-р, которым утвердило прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2010 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 годы.

В соответствие с прогнозным планом (программой) приватизация федерального имущества нацелена на достижение строгого соответствия

состава государственного имущества функциям государства и роста эффективности использования государственной собственности. К 2012 году государственный сектор будет сокращен, состав государственного имущества будет отвечать полномочиям и функциям государства и структурным изменениям в соответствующих секторах экономики, будет продолжена работа по сокращению перечня стратегических предприятий, не подлежащих приватизации, завершится процесс акционирования федеральных государственных унитарных предприятий, не являющихся необходимыми для осуществления публичных полномочий.

От того насколько эффективно будут функционировать и развиваться, оставшиеся неприватизированными ФГУПы, во многом будет зависеть наполняемость государственного бюджета, развитие непроизводственной сферы, промышленности и сельского хозяйства, и в целом сокращение экономических потерь.

Для решения этой задачи необходимо сформировать эффективную систему государственного управления указанными предприятиями. Существующий в настоящее время механизм государственного управления ФГУПами позволяет решать широкий круг задач:

1. Определение круга и количества предприятий, необходимых для выполнения государственных функций.

Для оптимизации количества предприятий необходимо, чтобы они создавались исключительно в тех случаях, когда цели и задачи, ради которых они создаются, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иной организационно - правовой формы.

Необходимо провести оценку деятельности всех предприятий исходя из того, что использование указанной организационно - правовой формы обосновано исключительно в следующих случаях:

- использование имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения национальной безопасности, функционирования воздушного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации;
- осуществление деятельности, направленной на решение социальных задач, включая реализацию определенных товаров и услуг по минимальным ценам;
- разработка и изготовление отдельных видов продукции, находящихся в сфере национальных интересов Российской Федерации и обеспечивающих национальную безопасность;
- производство отдельных видов продукции, изъятых из гражданского оборота или ограниченных в гражданском обороте;
- осуществление деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;
- осуществление отдельных дотируемых видов деятельности, ведение убыточных производств;
- осуществление деятельности, направленной на организацию и проведение закупочных и товарных интервенций с целью обеспечения продовольственной безопасности государства;
- осуществление научной и научно - технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением национальной безопасности.

В случае принятия решений о несоответствии деятельности предприятий и учреждений определенным задачам осуществляется:

- преобразование предприятий в акционерные общества, приватизация соответствующего государственного имущества иным способом;

- реструктуризация предприятий, включая при необходимости реализацию интеграционных механизмов;

- передача предприятий и учреждений в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность;

- ликвидация предприятий и учреждений.

2. Определение цели государства применительно к каждому предприятию и учреждению, которое состоит в следующем:

- соблюдении руководителями предприятий обязательных требований о представлении на утверждение в госорганы программы деятельности предприятий с достигнутыми показателями экономической эффективности и отчетами руководителя о финансово-хозяйственной деятельности предприятия;

- контроле соблюдения руководителями предприятий обязательных требований к форме, содержанию и периодичности представления отчетов о финансово-хозяйственной деятельности предприятий;

- проведение госорганами аттестации руководителей предприятий с использованием современных методов оценки качества менеджмента.

3. Соблюдение установленного порядка принятия управленческих решений при недостижении цели государства, невыполнении программы деятельности.

При обосновании невозможности достижения цели, выполнения программы деятельности могут приниматься решения о реорганизации, ликвидации предприятия, о приватизации государственного имущества, об изменении программы деятельности. В противном случае отраслевыми федеральными органами исполнительной власти применяются меры ответственности к руководителям предприятий и учреждений.

Назначение руководителей должно производиться на конкурсной основе.

Конкурсные комиссии создаются при федеральных органах исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), с включением в их состав также представителей других федеральных органов исполнительной власти. В состав конкурсных комиссий в обязательном порядке включаются с правом решающего голоса представитель Росимущества, а в случае если речь идет о назначении руководителя предприятия оборонно-промышленного комплекса то представитель Министерства обороны Российской Федерации и постоянный член Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации;

4. Контроль за деятельностью руководителей предприятий и самих предприятий, для чего применяется:

- порядок утверждения уставов предприятий, а также назначение на должность их руководителей госорганами, на основании проведения конкурсного отбора лучшего кандидата;

- учет уставов предприятий, а также трудовых контрактов с руководителями предприятий в Росимуществе в рамках ведения реестра федерального имущества;

- утвержденная примерная форма устава предприятия и трудового контракта с его руководителем, позволяющая в полном объеме осуществлять механизм взаимодействия с управляющим собственником имущества;

- проверки учредительных документов предприятий и приведение их в соответствие с примерной формой устава;

- приведение контрактов с руководителями предприятий в соответствие с примерным контрактом;

- механизм назначения на должность и освобождения от должности руководителей наиболее крупных унитарных предприятий, имеющих стратегическое значение в сфере экономики и национальной безопасности, осуществляются в порядке, предусмотренном трудовым кодексом и Правительством Российской Федерации, при соблюдении конкурсного порядка;

- реестр основных экономических и иных качественных показателей деятельности предприятий, в соответствии с которым оценивается эффективность их деятельности;

- проведение обязательных ежегодных аудиторских проверок унитарных предприятий.

5. Принципы определения части прибыли унитарного предприятия, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в виде дохода собственника от использования имущества, и порядка такого перечисления.

6. Согласование крупных сделок предприятия с собственником имущества. Под крупной понимается сделка или несколько взаимосвязанных сделок, сумма которых превышает 5 млн. рублей или 10% от уставного фонда предприятия.

Однако, т.к. предусмотренная гражданским законодательством организационно - правовая форма унитарного предприятия и институт права хозяйственного ведения обладают рядом объективных отрицательных свойств, то в ряде случаев механизм эффективной реализации прав собственника «пробуксовывает».

Во-первых, юридическая конструкция права хозяйственного ведения предоставляет субъекту такого права широкий круг полномочий по владению, пользованию, распоряжению имуществом собственника. Реально эти полномочия осуществляются единолично руководителем предприятия, взаимоотношения которого с собственником регулируются законодательством о труде. Напротив, круг полномочий собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении, определен исчерпывающим образом. Вмешательство государственных органов в деятельность подведомственных предприятий (их руководителей) вне установленного круга полномочий является неправомерным.

В частности, руководители предприятий практически бесконтрольно управляют финансовыми потоками, в том числе самостоятельно принимают решения о направлениях использования прибыли, за исключением части подлежащей перечислению в федеральный бюджет. Они связаны необходимостью согласовывать свои решения с собственником имущества только по вопросам распоряжения недвижимым имуществом и крупным сделкам свыше 5 млн. руб. или 10% от уставного капитала предприятия.

Во-вторых, полномочия собственника, предусмотренные действующим законодательством, в ряде случаев не дают ему возможности в полной мере осуществлять контроль за использованием имущества переданного в хозяйственное ведение предприятий. Для предприятий не предусмотрено обязательное проведение периодических проверок деятельности со стороны собственника имущества. Без этого контроль и повышение эффективности их финансово - хозяйственной деятельности существенно затруднены.

В третьих, порядок взаимодействия различных государственных органов между собой при осуществлении полномочий собственника в отношении имущества предприятий должным образом не регламентирован.

В четвертых, отсутствует полный и достаточный для эффективного управления реестр, содержащий информацию об активах и основных результатах финансово - хозяйственной деятельности предприятий.

На практике широкие полномочия руководителей унитарных предприятий в отсутствие действенных инструментов и порядка управления, контроля и мотивации руководителей приводят к:

- переводу части финансовых потоков предприятий в фирмы - спутники, создаваемые с целью изменения направления финансовых потоков. В результате вся прибыль, которую могли бы получить предприятия, оседает именно в этих фирмах;

- заключению сделок, в которых заинтересовано руководство предприятия, что приводит к искусственному завышению себестоимости продукции, а в ряде случаев - к хищениям государственного имущества;

- отсутствию у государственных органов актуальной информации о состоянии дел в унитарных предприятиях;

- невозможности предотвратить негативные последствия неквалифицированной или противоправной деятельности руководителей.

Вместе с тем, существует ряд субъективных причин, препятствующих собственнику в получении должного эффекта от использования имущества находящегося в хозяйственном ведении предприятий. Прежде всего, это отсутствие достаточной нормативной базы для эффективного участия собственника имущества в деятельности предприятий и ее контроля. Так вопросы требований к показателям деятельности унитарных предприятий, правил и порядка их оценки; порядка проведения периодических проверок деятельности предприятий; порядка принятия решений о применении мер ответственности к руководителям предприятий за невыполнение установленных нормативов деятельности, отнесены к компетенции отраслевых органов исполнительной власти.

Зачастую нормативные правовые акты в регулирующие вышеуказанные аспекты системы управления либо не выпущены, либо носят формализованный характер и не имеют должного эффекта.

Не проводится разработка и внедрение в систему управления института долгосрочного планирования деятельности предприятий, конкретизирующего способ достижения целей.

Если сгруппировать предприятия по отраслевому признаку, то совершенно не обязательно, что предприятия, например, отрасли связи находятся в ведомственном подчинении Минкомсвязи России или подведомственных Минкомсвязи России федеральных служб и агентств. Это несоответствие наблюдается не только в указанной отрасли, но и во всех отраслях экономики, что очень пагубно влияет на реализацию полномочий собственника по координации и контролю за деятельностью предприятий.

Из - за организационной разрозненности предприятиям довольно сложно конкурировать с крупными коммерческими структурами в той или иной отрасли.

Также, на предприятиях слабо проводится инновационная политика, что сдерживает рост эффективности предприятий и конкурентоспособность выпускаемой продукции.

Анализ факторов, сдерживающих получение собственником должного эффекта от использования имущества, переданного в хозяйственное ведение предприятий, позволил разработать следующие предложения по совершенствованию системы государственного управления ФГУПами.

Прежде всего, на базе федеральных органов исполнительной власти, необходимо создать специализированные подразделения по контролю и координации деятельности подведомственных предприятий.

Провести очередную инвентаризацию всех ФГУПов России и привести в соответствие отраслевую принадлежность предприятия и координирующего его деятельность органа путем смены подведомственности.

Осуществить реорганизацию и реструктуризацию предприятий отдельных отраслей экономики по принципу укрупнения, что позволит добиться синергетического эффекта в государственном секторе экономики; расширения спектра предоставляемых услуг и выпускаемой продукции; повышения эффективности управления предприятиями; вывода предприятий на качественно новый уровень деятельности позволяющий конкурировать с ведущими структурами отрасли; проведения активной отраслевой экономической политики.

Ввести институты долгосрочного планирования деятельности предприятий с учетом внедрения в деятельность инновационных технологий.

Проводить не только ежегодные аудиторские проверки деятельности предприятий, как установлено действующим законодательством, но и проверки деятельности органами исполнительной власти в целях выявления недостатков. По результатам таких проверок обязать руководителей предприятий готовить планы устранения недостатков и повышения эффективности деятельности, а также отчитываться перед контролирующим органом об их выполнении.

Прописать порядок применения мер ответственности к руководителям предприятий за недостатки и нарушения в деятельности предприятий. На сегодняшний день реально работает только увольнение руководителя на основании решения собственника, но это крайняя мера и может применяться только в крайних случаях.

Принятие указанных мер позволит значительно сократить экономические потери, связанные с функционированием ФУГПов.

Использованная литература

1. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ О приватизации государственного и муниципального имущества *(*по состоянию на июнь 2010 г. в ред. фз №43-ФЗ от 09.05.2005; №60-ФЗ от 18.06.2005; №90-ФЗ от 18.07.2005; №7-ФЗ от 05.01.2006; №199-ФЗ от 31.12.2005; №53-ФЗ от 17.04.2006; №155-ФЗ от 27.07.2006; №13-ФЗ от 05.02.2007; №69-ФЗ от 10.05.2007; №212-ФЗ от 24.07.2007; №261-ФЗ от 08.11.2007; №318-ФЗ от 01.12.2007; №66-ФЗ от 13.05.2008; № 68-ФЗ от 13.05.2008; № 159-ФЗ от 22.07.2008; №160-ФЗ от 23.07.2008; №161-ФЗ от 24.07.2008; №89-ФЗ от07.05.2009; №106-ФЗ от 31.05.2010)
2. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. М.ЮНИТИ, 2006. 432 с.
3. Ахмедуев А. Казенные предприятия: функции, критерии и механизм хозяйствования // Экономист.2006. №9. С.154-160.
4. Бабиков М.М. Правовые проблемы реализации государственной собственности. М.: Наука, 2007.407 с.
5. Фомин П.А., Хохлов В.В. Оценка эффективности использования финансов предприятий в условиях рыночной экономики. М: Высшая школа,2007. 375 с.

Слезко Е.В.
канд. экон. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖКХ Г. МОСКВЫ

Коммунальное хозяйство, определяется как совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, посёлков и сёл; в городах входит в состав городского хозяйства.

Степень развития и объем деятельности коммунального хозяйства непосредственно влияют на уровень благосостояния населения, бытовые условия его жизни, санитарно-гигиенические условия и чистоту водного и воздушного бассейнов, а также на уровень производительности труда.

Жилищно-коммунальное хозяйство России на современном этапе представляет собой крупнейший многоотраслевой комплекс, который включает в себя жилищный фонд общей площадью около 3 млрд. кв.м, многопрофильную инженерную инфраструктуру, обеспечивающую поставку потребителям услуг теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения и водоотведения, производство работ по уборке, вывозу, утилизации твердых бытовых отходов, благоустройству и озеленению территорий и др.

На долю ЖКХ приходится около 30% всех основных фондов страны. Годовой объем оказываемых предприятиями и организациями отрасли услуг составляет 1,2 трлн. рублей.

Проблемы жилищно-коммунального хозяйства находятся в компетенции муниципальных образований города Москвы. В настоящее время в общем объеме консолидированного бюджета доходы муниципальных образований составляют около 22%, а расходы муниципальных образований - свыше 24%, из которых на жилищно-коммунальное хозяйство приходится около 90%.

Основными проблемами ЖКХ являются изношенность основных фондов, устаревшие технологии и оборудование, задолженности и банкротство муниципальных предприятий, замораживание жилищного строительства и это только часть проблем.

В связи с этим одной из основных задач, которые выходят на первый план в контексте государственной поддержки развития муниципальных образований, является продолжение реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Основным «проводником» реформы стала созданная по решению Правительства РФ 21 июля 2007 г. государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Согласно Жилищному Кодексу с 1 марта 2005 г. и Постановлению Правительства РФ от 13 августа 2006 г. №491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме» многоквартирный дом-это коллективная собственность собственников помещений в нем. Таким образом, владельцы квартир владеют еще и домом в целом, несут ответственность за его состояние и обязаны своевременно обеспечивать проведение капитального ремонта. Для этого Жилищный кодекс наделил собственников широким спектров прав. Однако в ходе приватизации дома передавались гражданам в ветхом виде. На ремонт требуются значительные средства, которых у собственников нет. Кроме того, у собственников нет навыков управления домом.

Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства занимается предоставлением регионам средств на капитальный ремонт

многоквартирных домов и переселение аварийного жилья на особых условиях, выполнение которых влечет собой формирование института собственника, обновление жилого фонда, привлечение в отрасль частного бизнеса и в конечном итоге реализует реформу жилищно-коммунального хозяйства.

В процессе внедрения в систему жилищно-коммунального хозяйства России рыночных механизмов производится постепенный переход на 100-процентную оплату жилищно-коммунальных услуг, что в среднем по Российской Федерации влечет увеличение расходов населения примерно на 20—25 %. При этом для защиты малоимущих граждан сохраняется система социальной защиты в виде компенсационных выплат.

Благодаря предпринятым в рамках реформы мерам удалось улучшить финансово-экономическое состояние предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства, ввести систему экономической мотивации деятельности.

Анализ и формирование организационной структуры управления предприятиями жилищно-коммунального хозяйства города Москвы, значение и задачи организационного проектирования, научно обоснованное формирование организационных структур управления - актуальная задача современного этапа адаптации предприятий городского хозяйства к рыночной экономике. В новых условиях необходимо широко использовать принципы и методы проектирования организации управления на основе системного подхода, которые широко используются в системе корпоративного управления собственностью. Без развития методов проектирования структур управления затруднено дальнейшее совершенствование управления и повышение эффективности производства.

Сибиряев А.С.
соискатель
(ГУУ, г. Москва)

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РФ

Разработка направлений эффективного государственного регулирования инновационной политики является сложной задачей. Для понимания сложившейся ситуации в указанной сфере следует выделить несколько основных этапов реформирования механизмов разработки инновационной политики, предшествовавшие современным представлениям о государственном регулировании инновационной деятельности.

В начале 90-х гг. XX века государственное регулирование и финансирование в области инновационной политики имело в своей основе простую схему. Объем бюджетного финансирования в области инновационной деятельности рассчитывался, исходя из директивно устанавливаемого количества научных работников в стране и среднего планового норматива материально-технического оснащения штатного рабочего места в научной организации. Правовое регулирование деятельности в области инновационной деятельности определялось целями и нуждами государства. Главную роль играла политическая воля, обозначенная инструкциями, методическими указаниями и рекомендациями. Подзаконные акты государственных органов исполнительной власти использовались чаще, чем нормы законов. Тексты

законов во всех важнейших для практики случаях отсылали гражданина к актам министерств и ведомств.

Правовая система страны в целом и, в частности, конкретное содержание отдельных норм инновационной деятельности отражали экономическое и политическое устройство страны, когда единственным координатором, работодателем и социальным партнером для участников научно-исследовательского процесса было государство. Законодательство в области науки постоянно прирастало требованиями, распространяющими на участников образовательной и научной деятельности разного рода доплаты, льготы и иные преференции, относящиеся к пенсионному, жилищному или другим отраслям права[1].

После социально-политических реформ начала 90-х годов XX века правила финансирования в области образования и науки в целом сохраняли прежнюю схему, но бюджетные назначения перестали исполняться. Для компенсации недостачи бюджетных ассигнований учреждениям, осуществлявшим инновационные разработки, разрешили использовать средства, полученные в результате предпринимательской деятельности. Были введены налоговые льготы в области образования и науки, чтобы компенсировать бюджетные назначения.

Проникновение либеральных тенденций в правовую идеологию российских законодателей имело своим результатом инкорпорацию ряда не свойственных прежде концепций и идей в тексты законов России. Стали появляться цитаты и обороты из зарубежной юридической практики, а также принципы и положения, по своей обоснованности и лексике напоминающие декларации.

Подобные заимствования из различных разделов правовой системы России и зарубежных стран способствовали возникновению коллизий и противоречий. Юридические несоответствия изменить не удавалось, так как федеральный бюджет не исполнялся, что позволяло в любой момент признать не действующим любой договор вследствие обстоятельств неодолимой силы.

В настоящий момент роль государственного управления инновационной деятельностью изменилась, бюджетные назначения исполняются, целевая бюджетная поддержка инновационной активности вытесняет налоговые льготы. На процесс развития законодательства в области инновационной деятельности целенаправленно и последовательно оказывает влияние международное сотрудничество, обусловленное стремлением России стать полноправным партнером в сообществе развитых стран.

Реформирование правовой системы России в области инноваций реализуется по следующим приоритетным направлениям:

- исключение из федеральных нормативных правовых актов отраслевого законодательства норм, не относящихся к полномочиям Российской Федерации, а также уточнение прав собственности в части распоряжения федеральным имуществом подведомственными учреждениями;
- исключение из отраслевого законодательства норм финансового права, административного права, конституционного права;
- исключение норм или отмена федеральных нормативных правовых актов, не обеспеченных федеральным бюджетом;
- введение унифицированных юридико-технических конструкций и приемов для нормативных правовых актов из различных отраслей права.

[1] См.: О некоторых современных проблемах науки и образования в России. Аналитический вестник ГД ФС РФ. М.: 2005

Выбранные инновационные приоритеты обусловлены обилием рассредоточенных по разным отраслям права нормативных правовых актов, содержащих юридические нормы в области образования и науки. Сложившаяся ситуация требует систематизации отраслевого законодательства в области образования и науки, чтобы устранить его несогласованность с нормами финансового, административного и международного права, а также убрать внутренние противоречия.

Методики государственного регулирования в области инновационной деятельности различны. Однако все методы управления инновационной политикой напрямую связаны с либеральным и творческим характером научного процесса и обусловленным этими обстоятельствами особым правовым статусом субъектов инновационной деятельности. Инновации настолько глубоко проникают в жизнь общества, что любое серьезное отраслевое реформирование российской инновационной системы затрагивает приоритеты в указанной области[1].

Стимулирование *региональной инновационной инициативы* является одним из наиболее важных направлений реализации государственной инновационной политики. Актуальность данного направления становится понятной после изучения аналогичного опыта Германии. Именно в региональном разрезе механизма хозяйствования и управления способны вызревать достаточно действенные и гибкие институциональные формы поддержки инновационной активности, основанной на принципах взаимодействия государства и общества. Она направлена на повышение вклада научно-инновационной сферы в НТП страны, в экономику региона, улучшение социально-экономических показателей региона за счет эффективного использования его инновационного потенциала[2].

В настоящее время в России региональная политика находится в стадии становления. Существует большое количество проектов федеральных программ, проектов региональных программ, научных работ, направленных на регулирование указанного предмета регулирования инновационной политики государства. Все перечисленные источники содержат следующие основные положения[3]:

1. Анализ состояния научно-инновационной сферы с целью выявления уровня и степени использования инновационного потенциала, перспективности и направлений инновационной деятельности, её масштаба и влияния на конкурентоспособность продукции региона, структурных и институциональных изменений; условий повышения инновационной активности.
2. Цели и приоритеты развития научно-инновационной деятельности в регионе.

Системы и структуры целей в различных программах разрабатываются на основе следующих принципов:

- региональные цели должны основываться на общей концепции научно-технического развития страны и не противоречить стратегическим федеральным целям;
- региональные цели должны быть сформулированы с учетом специфики и потребностей региона;

---

[1] См.: Селезнёв П.С. Инновационная политика в современной России и ведущих странах Запада : дисс ... канд. полит. наук: 23.00.02 / М.: 2009

[2] См.: Региональный Форсайт: выбор приоритетов инновационного развития Республики Башкортостан. Материалы сайта www.foresight-russia.ru/portal/faces/public/info

[3] См.: там же

- цели региональной программы должны исходить не из наличия ресурсов и возможностей;
- ресурсная программа должна формироваться из установленных целей.

Ранги целей на перечисленных уровнях региональной инновационной политики устанавливаются в системе долгосрочного и краткосрочного планирования и прогнозирования социально-экономического развития. Вторым обобщающим ориентиром в выборе приоритетов инновационного развития является достижение целей социально-экономического развития региона. Главная задача органов регионального управления при этом состоит в создании благоприятной экономической среды и условий для повышения инвестиционной активности в инновационной сфере.

Инновационная политика в регионах имеет селективный, строго избирательный характер, не стремясь охватить все направления научно-технического развития, а, выбрав узкие «поля» стратегического прорыва, по которым возможно достижение или превышение мирового технологического уровня, сконцентрировать на этих «полях» основную часть ограниченных централизованных и региональных ресурсов. Каждый регион имеет свою специфическую, воспроизводственную, отраслевую и технологическую структуру, свою систему приоритетов и должен рассчитывать на собственные силы и ресурсы при реализации этой стратегии.

Однако, в условиях глобального экономического кризиса таких сил и ресурсов, как правило, немного, поэтому необходимы федеральные инновационные программы, нацеленные на оказание стартовой помощи в технологическом преобразовании регионов, на развитие инновационной инфраструктуры, подготовку кадров. Именно региональная ориентация инновационной активности позволит более полно использовать возможности, заложенные на местах, для повышения эффективности функционирования механизмов государственной инновационной политики.

Смирнов Э.А.
докт. экон. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Актуальность. Государственное решение — это выбор и обоснование набора действий государственных органов, направленных на достижение общественных целей. Сложность формирования государственных решений состоит в том, что они должны быть приняты, исполнены или одобрены обществом в масштабах страны. Субъект государственного решения имеет дело с объектами, характеризующимися большим диапазоном разнообразия по восприятию информации. Государственное решение может инициировать как взаимодействие, так и противодействие между субъектом и объектами управленческой деятельности. Достичь взаимодействия с подавляющим числом объектов решения достаточно трудно.

Взаимодействие часто остается в тени управленческой деятельности. Противодействие же проявляется наиболее красочно и публично. Так:

- Во Франции 14.10.10 прошла общенациональная забастовка против пенсионной реформы правительства. 71% французов поддержало забастовочное движение.

- В Испании 27.09.10 прошла всеобщая забастовка, направленная против антикризисных мер правительства.

- В Греции 29.06.10 прошла всеобщая забастовка против предложенных правительством реформ пенсионной системы.

- В Пуэрто-Рико 15.10.09 г прошла всеобщая однодневная забастовка протеста против планов правительства по сокращению 180 тысяч работников общественного сектора.

Таким образом, актуальность состоит в необходимости шире применять новые технологии по подготовке государственных решений для существенного уменьшения противодействия между субъектами и объектами управленческой деятельности.

Элементы технологии «живых решений». Государственный подход к формированию государственных решений состоит в том, чтобы тексты этих решений активизировали подавляющее число граждан на выполнение или поддержку представленных задач. Наряду с уже имеющимися технологиями [1], в Государственном университете управления разработана технология «живых решений», которая существенно улучшает процесс взаимодействия при подготовке и исполнении государственных решений [2]. Эта технология представляет набор приемов формирования решений для больших масс населения. Технология включает четыре группы приемов.

А. Организационные приемы.

1. Тексты государственных решений должны иметь следующие части:

а) краткое резюме о сути решения для людей, которые не любят сразу читать большие тексты, в т.ч. для холериков, очень занятых людей и др.,

б) перечень новых изменений или включений для скорректированных решений,

в) полный текст решений,

г) атрибуты (телефон, E-mail и др.) должностного лица ответственного за разъяснение государственного решения.

2. Оформление и текст государственного решения должны реализовать следующие функции:

а) остановить на себе внимание потребителей решения (отдельных слоёв населения или подавляющего их большинства),

б) проинформировать о содержании решения. Для этого государственное решение желательно публиковать в нескольких версиях, каждая из которых имела бы законную силу. Эти версии формируются для конкретной целевой аудитории, например, для молодежи, лиц старшего возраста, для мужской и женской части населения и т.д.

в) активизировать население на выполнение или поддержку государственного решения. Это может быть достигнуто путем включения в текст решения наиболее значимых целей, перспективных для населения результатов,

г) оставить у населения хорошее впечатление о форме подачи и дизайне текста государственного решения.

Б. Технологические приемы. При подготовке и реализации государственных решений должны применяться новые наборы технологических процедур:

1. Процедуры подготовки государственного решения:

а) паблик рилейшнз;

б) информационная подготовка;
в) разработка вариантов;
г) согласование вариантов;
д) выбор одного варианта;
е) утверждение одного варианта;
ж) выбор окончательной формы подготовки государственного решения;
2. Процедуры реализации государственного решения:
а) паблик рилейшнз;
б) выбор формы реализации государственного решения;
в) выполнение;
г) контроль выполнения;
д) информирование;
е) архивирование государственного решения и результатов его выполнения.

В. Приемы учета потребностей человека. Необходимо включать в текст государственного решения возможности выполнения части общих потребностей человека:

1. Биологические потребности: в пище, в одежде, в жилье, физиологические потребности, в отдыхе, в здоровье.

2. Технические потребности человека: в организации жизни и деятельности, в безопасности, в порядке и стабильности, в информации.

3. Социальные потребности человека: в любви, в самовыражении и самопроявлении, в знании, в общении, в продолжение рода, в семье, в вере, во власти, в управлении, в организации, в творческом труде, в свободном времени, в патриотизме,

Г. Приемы учета потребностей государства. Следует включать в текст государственного решения возможности выполнения части общих потребностей государства:

1. Биологические: в приемлемых условиях жизнеобеспечения населения,

2. Технические: в труде, в прибавочном продукте, в организации, в безопасности.

3. Социальные: в управлении, в вере, в саморазвитии.

Реконструируемые по приведенным приемам государственные решения могли бы быть более понятными, активизирующими и выполнимыми.

Использованная литература

1. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М.: КДУ, 2004.
2. Смирнов Э.А. Управленческие решения. Учебник для вузов. -М.: РИОР, 2009.

Соколов Н.Н.
канд. соц. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВА ПО СОЗДАНИЮ И РАЗВИТИЮ В РОССИИ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОГО ИННОВАЦИОННОГО КЛИМАТА

В настоящее время мы живем и являемся свидетелями быстроменяющегося информационного мира - фактически на наших глазах происходит новая "информационно-процессорная" революция. Все стороны привычной жизни стремительно дополняются информационными компонентами, растет динамика общества, поднимаются технологические запросы и стандарты. Вместе с тем, окружающий мир становиться все менее узнаваемым и требует нового понимания со стороны ученых и политических лидеров, долгосрочной стратегии государственного и политического управления, иного образа мыслей и действий современного поколения, несущего историческую ответственность за будущее нашей планеты.

Предвидение будущего и основанная на нем долгосрочная стратегия становятся в эпоху радикальных перемен весьма сложным делом – но и жизненно необходимым, судьбоносным. Для России как одной из важнейших составных частей глобального сообщества особенно актуальными становятся проблемы как политических и экономических трансформаций, так и социальных инноваций и применения новых информационных технологий на пути к модернизированному социо- и технокультурному строю. И в этом свете на необходимость активной и инициативной позиции всех граждан страны указывал в своем ежегодном обращении премьер-министр В.В. Путин: "Россия уникальна, как и любое государство. Свой путь мы можем пройти только сами, и насколько успешным он будет, зависит от нас с вами".

Очень быстро в послевоенные годы, оправившись от разрухи, СССР становится одним из лидеров мирового научно-технологического прорыва, несколько отставая от США и Западной Европы в отраслях гражданского сектора экономики. Однако в 70—80-е годы наметилась и усиливалась тенденция отставания в освоении и развитии как гражданского так и военного промышленного производства (кроме некоторых узких направлений оборонно-промышленного комплекса), что привело к замедлению темпов экономического роста.

В 90-е годы позиции России в мировом технологическом пространстве многократно ухудшились в результате технологической деградации экономики. Это обусловлено свертыванием оборонного высокотехнологичного комплекса, который был базой освоения и источником распространения общего технологического уклада и связанным с этим потерей громадного кадрового научно-технического потенциала; разрывом технологических связей между бывшими республиками СССР и странами СЭВ; приватизацией и разрушением многих предприятий машиностроения и легкой промышленности; вымыванием наукоемкой, высокотехнологичной продукции; свертыванием государственной поддержки базисных инноваций, отсутствием инновационной стратегии; ориентацией на замену отечественного производства технологичных товаров импортом; резким сокращением числа изобретений как основы новой конкурентоспособной продукции.

Однако на сегодняшний день все это выглядит уже не столь трагично. В научной среде, политических кругах постоянно циркулировали мысли и идеи национального возрождения науки и создания нового технологического уклада в

России. И к концу первого десятилетия нашего новейшего времени критическая масса перешла из "количества в качество". Президент страны Д.А. Медведев в ежегодном послании Президента России Федеральному собранию от 12 ноября 2009 впервые заявил: "… надо завершить разработку предложений по созданию в России мощного центра исследований и разработок, который был бы сфокусирован на поддержку всех приоритетных направлений, именно всех направлений. Речь идёт о создании современного технологического центра, если хотите, по примеру Силиконовой долины и других подобных зарубежных центров".

Так возник проект инновационного центра "Сколково". По замыслу это будет симбиоз бизнеса и науки - ультрасовременный научно-технологический комплекс по разработке и коммерциализации новых технологий, расположенный недалеко от Москвы. Общий объём финансирования проекта оценивается в $4—6 млрд. В 2010 году на поддержку отобранных проектов и проектирование иннограда уже будет затрачено более 4 млрд. рублей.

Здесь важно отметить, что речь идет лишь о создании этого центра как примера для всей страны. Такие инновационные комплексы должны будут создаваться и "тиражироваться" по всей стране, постепенно поднимая и выравнивая наукоемкие технологии во всех регионах.

Правильность этого решения поддерживают и наши западные коллеги. Как считает крупный американский инвестор Тим Дрейпер [1]: "У России есть огромный технологический потенциал и огромное желание построить успешную экономику внутри страны. После визита Дмитрия Медведева в США, и особенно после всех попыток, которое ваше правительство совершает для улучшения предпринимательской среды венчурных капиталистов, у меня складывается стойкое ощущение, что Россия становится более притягательной страной для ведения бизнеса, чем США. В России национальный долг гораздо меньше, самый низкий из стран Большой двадцатки. Налоговая ставка ниже более, чем в два раза (13% подоходный, 20% налог на прибыль предприятия), меньше барьеров для стартапов (в России не нужно иметь лицензий или особых разрешений для ведения бизнеса, нет также проблем с тем, чтобы вести дела в разных регионах и многое другое), меньше бюрократических препятствий, меньше законодательных актов (к примеру, в США чтобы заниматься продажей капусты таких правил на 20 больше, чем в той же Декларации Независимости), и гораздо меньше финансовых правил. Если в США чиновники не проснутся, а в России вступят в силу более серьезные законы для предпринимателей, и защита от банкротства будет более либеральной - Силиконовая долина просто перекочует со всеми своими международными подразделениями в Москву".

Именно это и подтверждает недавний приезд в Москву калифорнийского губернатора Арнольда Шварценеггера, который встречался с Д.А. Медведевым и посетил нашу "силиконовую долину" Сколково. А. Шварценеггер очень высоко оценил потенциал Сколково и предложил уже сейчас налаживать научное сотрудничество калифорнийских и российских ученых, а также вкладывать деньги американским инвесторам.

Таким образом сейчас мы стоим на пороге нового этапа: с одной стороны, в начале нового тысячелетия Россия вышла с деградировавшим и деформированным технологическим потенциалом, с другой стороны, есть все предпосылки и, главное, желание верхней политической элиты вложить силы и средства, чтобы совершить инновационный прорыв и занять достойное место в новом глобальном научно-технологическом пространстве.

В связи с этим однозначно требуется активное участие государства в инновационном процессе, в выработке и реализации стратегии инновационного

прорыва. Необходимость активного участия государства очень хорошо рассмотрены известными российскими учеными в области инновационных технологий Б.Н. Кузыком и Ю.В. Яковцом в их глобальном труде "Россия – 2050: стратегия инновационного прорыва" [2]. Перечислим основные факторы:

- Государство по уровню и горизонту своего видения и своей ответственности далеко превосходит горизонт и ответственность отдельного предпринимателя или группы предпринимателей. Оно отвечает перед прошлыми, настоящим и будущими поколениями за состояние и судьбу страны, уровень конкурентоспособности ее экономики, ее место в глобальном экономическом и технологическом пространстве, за национальную безопасность. Обязанность государства — объемное и долгосрочное видение, принятие стратегических решений с учетом всех возможных их последствий. И эти управленческие решения должны быть приняты на самом высшем государственном уровне;

- Государство формирует инновационный климат, общие правовые рамки и нормы осуществления инновационной деятельности предпринимателя с учетом специфических условий ее осуществления, высокого риска. Благоприятный инновационный климат включает также определенные преференции для участников инновационного процесса: льготы и компенсации повышенных затрат периода разработки и освоения новой техники и технологий; налоговые и таможенные льготы для участвующих в реализации стратегических инновационных приоритетов иностранных инвесторов; льготные кредиты для осуществления инновационно-инвестиционных проектов; систему страхования инновационных рисков и т.п.;

- Государство обязано взять на себя выбор стратегии и осуществление инноваций в нерыночных секторах экономики — как базисных, так и улучшающих. Речь идет об инновационном обновлении фундаментальной науки, государственного управления, обороны, правопорядка, экологического мониторинга, крупных экологических проектах и т.п. Ни население, ни предприниматели не могут в полном обьеме взять на себя обновление этого сектора. Между тем инновации в этой сфере играют важнейшую роль в воспроизводстве человеческого капитала, в обеспечении функционирования страны и ее безопасности;

- Государство должно оказывать содействие развитию инновационной инфраструктуры и малого инновационного бизнеса. Эти два направления деятельности неразрывно связаны. Как показывает зарубежный и в какой-то мере отечественный опыт, малые предприятия являются разведчиками, осваивающими новые поля инновационной деятельности; вслед за ними идет главная сила — капитал, осуществляющий стратегический инновационный прорыв. Инновационная инфраструктура, содействуя этому, в то же время является мостом, по которому научно-технические достижения проходят нелегкий путь к производству. Также государство призвано брать на себя стартовые вложения в освоение новых поколений техники (технологий) — в партнерстве с предприятиями, постепенно увеличивая их долю и передавая в их ведение поток улучшающих инноваций. Особенно это важно для предприятий государственного сектора, непосредственную ответственность за конкурентоспособность и эффективность деятельности которых несет государство.

- Важным полем инновационной деятельности государства является регламентация и защита интеллектуальной собственности, ее использования как в стране, так и за рубежом. Государство должно также играть активную роль в защите отечественной интеллектуальной собственности за рубежом.

Сейчас значительная се доля практически безвозмездно присваивается зарубежными фирмами и ТНК, принося им немалые доходы.

Однако при введении нового порядка не следует забывать и еще одного главного партнера — творческую личность, воплотившую свои идеи в изобретениях и других результатах научно-технической деятельности. Ученые, конструкторы, инженеры, другие авторы новых эффективных технических идей и лица, содействующие их реализации в инновациях, должны получать гарантированную долю возникающей при этом прибыли и сверхприбыли (интеллектуальной квазиренты).

- Также одним из главных факторов является подготовка кадрового потенциала для инновационного прорыва. Речь идет как об инновационной направленности среднего и высшего образования, а также системы переподготовки и повышения квалификации кадров, дистанционного обучения, так и о специализированном обучении для конкретных инновационных программ и проектов, обучении малого инновационного бизнеса. Особого внимания требует омоложение кадрового корпуса ученых, конструкторов, инженеров; здесь наблюдается рост среднего возраста и консерватизма, мало молодежи приходит в эту сферу. В значительной степени разрушена исследовательская, конструкторская и инженерная основа оборонно-промышленного сектора.

Основой кадрового обеспечения инновационного прорыва является реальная интеграция вузов, где идет естественный процесс притока молодежи, академических и отраслевых институтов и инновационно активных предприятий. Такую интеграцию следовало бы прежде всего осуществлять по приоритетным направлениям инновационного прорыва.

И здесь помогут глобальные инновации в образовании, задача которых будут привести в соответствие уровень знаний и навыков человека с резко изменившимся в течение жизни одного поколения окружающим миром, в котором человек живет и трудится. Радикальные инновации необходимо произвести в содержании образования, которое должно переориентироваться на постиндустриальную научную парадигму и реалии XXI века, в методах преподавания, ориентированных не на запоминание большего объема стандартизированных, быстро стареющих знаний, а на креативную педагогику, на способность находить неожиданные эффективные решения в нестандартных ситуациях, в применении современных информационных технологий в образовании, позволяющих более оперативно осваивать и обновлять сумму знаний, в распространении непрерывного образования и дистанционного обучения, дающих возможность на всем протяжении жизненного цикла человека получать и обновлять знания, быстрее адаптироваться к переменам.

Президент Д.А. Медведев еще раз обозначил это на состоявшемся 6-10 сентября Мировом политическом форуме в Ярославле: "Отличительной особенностью демократии является, на мой взгляд, высокий уровень культуры, образования, средств коммуникации и обмена информацией. Свободное демократическое общество - это все-таки всегда общество хорошо подготовленных, образованных людей, людей с высокой культурой". И поэтому в области знания важнейшей стороной и фактором эффективности образования будет повышение способности идти на инновации, связанные с изменением привычного, с риском, и умело их осуществлять.

В качестве примера можно привести Израиль, где вся наука базируется в университетах, а исследования проводятся на гранты - коммерческие, государственные и зарубежные. Это страна, которая буквально за пару

десятилетий, стала одной из самых передовых "фабрик инноваций". Сегодня Израиль - чемпион мира по количеству инновационных старт-ап-компаний. На Нью-Йоркской бирже высоких технологий Nasdaq Израиль уступает только США [4]. 7-миллионная страна вкладывает в инновационные разработки из государственных средств 2 млрд. долларов в год. Примерно столько же, сколько Великобритания, где население 51 млн., и Германия, где живет 82 млн. И теперь одно из крупнейших подразделений корпорации Intel, мирового лидера по созданию и производству процессоров, находится именно в Израиле - на Святой земле.

Таким образом, можно заключить, что сегодня мировое сообщество переходит в качественно новое состояние и глобализация общества, с точки зрения управления, предстает, прежде всего, инновационным процессом, где инновации выступают мощным цементирующим базисом.

У России огромный технологический потенциал и, главное, огромное желание лидеров страны построить успешную и конкурентноспособную экономику. Как отметил президент Д.А. Медведев на Всероссийском инновационном форуме "Селигер 2010": "Россия будет процветающей, демократической страной. Сильной и в то же время комфортной для жизни. Лучшей в мире для самых талантливых, требовательных, самостоятельных и критически настроенных граждан". И задачей системы государственного управления и является дальнейшая плавная интеграция инновационных процессов внутри страны с мировой глобализацией с целью повышения уровня жизни и благосостояния граждан и создания качественно нового социально-технологического этапа развития нашего общества.

Использованная литература

1. Вестник инноваций и венчурного рынка "Venture Business News", № 5, август 2010. М: Изд. дом "Красная звезда", 2010.
2. Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Россия – 2050: стратегия инновационного прорыва. М.: ЗАО "Издательство "Экономика", 2005.
3. Форум X Международного салона инноваций и инвестиций при поддержке Министерства экономического развития РФ и Правительства Москвы. Москва, Гостиный двор, 7-10 сентября 2010 г.
4. Бейдер В. Тепличный хай-тек: Израиль стал фабрикой инноваций. Огонёк №43. М.: Издательский дом "Коммерсант".
5. Федотова В.Г. Меняющийся мир и глобализация. Интернет-журнал "Знание. Понимание. Умение" (www.zpu-journal.ru), 2005.

Соловьева Л.А.
аспирант
(ГУУ, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ (МУНИЦИПАЛЬНОЕ) ЗАДАНИЕ КАК НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Существующая в Российской Федерации сеть государственных (муниципальных) учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и до сих пор функционирует в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления. Расходы на содержание

подведомственной бюджетной сети планируются, как правило, исходя не из объемов оказываемых ими услуг, а необходимости содержания существующих мощностей. Планирование бюджетных ассигнований осуществляется по большей части методом индексации текущих расходов, сохраняя их структуру в неизменном виде.

В настоящее время активно ведется работа по изменению системы финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений. С 1 января 2009 г. в практику бюджетного планирования были введены государственные (муниципальные) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг, способствующие увязке объемов и качества данных услуг с объемами бюджетных ассигнований, а также переходу от финансирования деятельности бюджетных учреждений к финансированию оказанных услуг.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) дает следующую трактовку государственного (муниципального) задания (Г(М)З) – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

В соответствии со статьей 69.2 БК РФ государственное (муниципальное) задание используется при составлении проектов бюджета для планирования бюджетных ассигнований и формируется на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период,. При этом возможны корректировки после утверждения основных параметров бюджета.

Можно с уверенностью сказать, что Г(М)З является новым инструментом бюджетного планирования и становится важнейшим финансовым документом бюджетного учреждения. Введение данного инструмента преследует следующие цели:

- повышение доступности и качества государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и других социально значимых сферах;
- привлечение и удержание в бюджетной сфере высокопрофессиональных кадров;
- создание условий для оптимизации бюджетной сети;
- развитие материально-технической базы государственных (муниципальных) учреждений, в том числе за счет более активного привлечения средств их внебюджетных источников;
- снижение неустановленных видов оплаты услуг государственных (муниципальных) учреждений;
- внедрение в деятельность государственных (муниципальных) учреждений элементов конкурентных отношений.

При проведении сравнительной характеристики подходов к системе финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений, можно выделить следующие отличия сметного финансирования учреждений от финансирования учреждений на основе Г(М)З:

1. по объекту управления: при сметном финансировании объем выделенных бюджетных ассигнований доводится до учреждения согласно лимитам бюджетных обязательств, при финансировании на основе Г(М)З бюджетные средства выделяются на достижение поставленных перед бюджетополучателями целей и задач в рамках реализуемой ими бюджетной программы;

2. определение достаточного объема бюджетных средств: при сметном финансировании основными критериями определения объема являются проект сметы доходов и расходов по бюджетной деятельности, объем расходов прошлого периода и уровень инфляции, при финансировании на основе Г(М)З объем бюджетных средств выделяется непосредственно в соответствии с Г(М)З;
3. оценка эффективности использования выделенных бюджетных средств: при сметном финансировании производится оценка соответствия произведенных затрат выделенным бюджетным ассигнованиям (соответствие фактических расходов смете доходов и расходов и проекту сметы доходов и расходов), при финансировании на основе Г(М)З производится оценка достигнутого результата в соответствии со стандартами качества предоставления услуги;
4. Объект финансового контроля: при сметном финансировании контролируется соответствие утвержденной сметы доходов и расходов бюджетного учреждения ее выполнению (выявление фактов нецелевого использования бюджетных средств), при финансировании на основе Г(М)З контролируется выполнение бюджетополучателем количественных и качественных заданий, на реализацию которых были выделены бюджетные ассигнования

Таким образом, финансирование бюджетного учреждения на основе государственного (муниципального) задания предполагает контроль и управление результатами деятельности учреждения при установлении лишь верхних границ затрат. Для бюджетного учреждения устанавливаются количественные и качественные задания, для выполнения которых им выделяются лимиты бюджетных ассигнований, где прописываются все характеристики предоставляемой услуги. В рамках этих лимитов учреждения могут оптимизировать свою деятельность, направив сэкономленные средства на собственные нужды. Тем самым устраняется противоречие интересов распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

Для того, чтобы обозначить основы нового механизма финансирования государственных (муниципальных) учреждений рассмотрим каким образом происходит формирование и финансового обеспечение государственного (муниципального) задания.

Итак, с 1 января 2009 года при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований используется государственное (муниципальное) задание, которое должно содержать:

1. выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам исполнение которых необходимо для выполнения Г(М)З;
2. определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
3. показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг;
4. предельные цены (тарифы) на оплату государственных (муниципальных) услуг физическим или юридическим лицам в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе, либо порядок их установления;

5. порядок контроля за исполнением Г(М)З, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения.

На федеральном уровне вопросы формирования и финансового обеспечения государственных заданий регулируются Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1065 “О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями” (далее – Постановление № 1065), которым предусмотрено формирование государственного задания как для федеральных учреждений (бюджетных и автономных), так и для федеральных органов исполнительной власти, включая министерства и федеральные службы.

Необходимыми условиями для формирования проектов государственных заданий являются:

- утвержденные перечни государственных услуг (работ);
- наличие процедур и механизмов эффективного взаимодействия главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС) с подведомственными бюджетными учреждениями в рамках формирования проекта государственного задания и его финансового обеспечения.

Под ГРБС, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, подразумевается орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

В соответствии с пунктом 4 Положения, утвержденного Постановлением № 1065, Перечни государственных услуг (работ) формируются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в определенной сфере деятельности в соответствии с его отраслевой принадлежностью.

По каждой услуге (работе) перечень должен содержать следующую информацию: категорию потребителей государственной услуги, показатели объема (содержания) государственной услуги (работы), показатели, характеризующие качество государственной услуги, а также реквизиты нормативного правового акта об утверждении административного регламента исполнения государственных функций или стандарты предоставления государственной услуги.

В настоящее время данные перечни государственных услуг (работ) уже сформированы. В качестве примера, можно привести ведомственный перечень государственных услуг, оказываемых подведомственными Минобрнауки России федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности. В него входят такие услуги, как реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования, реализация основных общеобразовательных программ начального общего образования, реализация основных общеобразовательных программ основного общего образования, реализация основных общеобразовательных программ среднего (полного) образования и т.д. Всего выделено 28 видов услуг и 5 видов работ.

Как показывает практика, при составлении перечня государственных услуг (работ) с определением категории потребителей услуги и ее содержанием у органов исполнительной власти не возникает особых проблем, наибольшие трудности наблюдаются при попытке определения параметров, характеризующих качество, предоставляемых услуг.

Как правило, определяя параметры, характеризующие качество предоставляемой услуги ссылаются на различные Типовые положения, нормы, СНиПы и т.д. Но, во-первых, количество данных параметров ничтожно мало для полной качественной оценки, во-вторых, в данных нормативно-правовых актах, как правило, говорится не о качестве, а об условиях предоставления услуги и в третьих даже эти минимальные нормы зачастую не выдерживаются в учреждениях отчасти из-за нехватки бюджетного финансирования, отчасти из-за несоответствия этих норм современным реалиям.

Финансовое обеспечение выполнения Г(М)З осуществляется за счет средств бюджетов различных уровней в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ (в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных сводной бюджетной росписью), выделяемых отдельно на оказание государственной услуги (выполнение работы) и отдельно на содержание имущества бюджетного учреждения.

Определение объемов финансового обеспечения производится ГРБС на основании расчетно-нормативных затрат на оказание государственной услуги. Методические рекомендации по их определению утверждены Приказом Минфина № 137н/527 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений» (далее Методические рекомендации).

Расчетно-нормативные затраты могут определяться отдельно для каждого бюджетного учреждения, в среднем по группе учреждений, а также по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих их особенности. Наиболее удобным в использовании, а также, отвечающий всем принципам нормативного финансирования, является определение расчетно-нормативных затрат по группе учреждений, с использованием корректирующих коэффициентов.

Для определения расчетно-нормативных затрат Методическими рекомендациями предложены три метода:

- нормативный;
- структурный;
- экспертный.

Нормативный метод является наиболее предпочтительным. Содержание данного метода базируется на том, что потребность бюджетного учреждения в финансовых ресурсах рассчитывается на основе заранее установленных нормативов (норматив на оплату труда и начисления на оплату труда, норматив на коммунальные услуги и иные затраты, норматив затрат на общехозяйственные нужды и т.д.).

При невозможности использования нормативного метода применяется структурный, который подразумевает распределение затрат по услугам пропорционально затратам на оплату труда и начисления на оплату труда. То есть возможно затраты на оплату труда и начисления на оплату труда определить на основе нормативного метода, а затем структурно распределить остальные расходы по услугам.

При применении экспертного метода нормативные затраты в отношении соответствующей группы затрат определяются на основании экспертной оценки.

Однако, Методические рекомендации ограничиваются перечислением методов определения затрат, абсолютно не затрагивая вопрос определения нормативов на различные виды затрат. В настоящее время, ни на регионом, ни на федеральном уровнях не существует порядка определения нормативов, а следовательно довольно затруднительно представляется определение величины финансового обеспечения государственного (муниципального) задания. Данный аспект существенно затрудняет внедрение такого инструмента бюджетного планирования, как финансирование бюджетного учреждения на основе государственного (муниципального) задания, особенно на региональном уровне.

Использованная литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (посл. ред. от 30.09.2010);

2. Постановление Правительства РФ от 29.12.2008 № 1065 "О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями" (вместе с "Положением о формировании и финансовом обеспечении выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями") (ред. от 30.04.2009);

3. Приказ Минфина от 29 октября 2010 г. № 137н / 527 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений» (вместе с «методическими рекомендациями по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений»).

Томилина Е.Е.
канд. юрид. наук
ассистент кафедры Теории и истории права
(ГУУ, г. Москва)

КРИЗИС СОВРЕМЕННОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ

На современном этапе развития нашего общества, к сожалению, людям часто приходится поступать не в соответствии с моральными и правовыми нормами, а под влиянием той негативной среды, в которой они оказались. Несмотря на крушение господствовавшего в СССР понимания права, в соответствии с которым оно рассматривалось как отражение воли экономически и политически господствующего класса, при этом право понималось как совпадающее с законом, мы недалеко ушли, более того глобальный экономический кризис породил самый опасный социальный кризис - кризис доверия.

Там, где рушится доверие экономических субъектов друг к другу, своим правительствам, мировым финансовым структурам, возникает всеобщее недоверие граждан к экономическим и правовым национальным и международным институтам. Размываются границы самого понятия правового государства и правовой безопасности. Человек теряет свои сбережения, работу, средства к существованию, накопления в страховых и пенсионных фондах. Беззащитность граждан от чиновничьего беспредела порождает невиданные формы «гражданского сопротивления».

Пресса много писала о том, что отчаявшиеся найти правовую защиту граждане уже готовы записывать бандитов в «приморские партизаны», в Робин Гуды и в «ворошиловские стрелки». Чиновничье всевластие порождает экзотические формы общественного сопротивления. Утрачивая веру в справедливость, люди обращаются за помощью к колдунам и небесным силам. Недавно в Сочи состоялся коллективный молебен о спасении города от произвола властей. «Нам остается только обратиться к Богу, чтобы он вразумил обезумевших от власти и денег сограждан»[1] - говорится в принятом на молебне обращении. Все уже устали от разговоров о чиновничьем произволе и коррупции. Опросы Фонды общественного мнения регистрируют падение доверия ко всем ветвям власти. Более 70% граждан чувствуют себя незащищенными от возможного произвола властей, милиции, налоговиков, судей и чиновников.

Можно ли после всего этого всерьез считать, что мы живем в правовом государстве? И не вправе ли мы задать вопрос: почему конституции и законы, государства и правительства, наконец, международные договоры и международные институты не защищают граждан в трудную минуту? Следовательно, налицо **кризис современного правосознания**. И такой кризис намного опаснее, нежели чем просто кризис институтов.

В характере современного правосознания коренится одна из главных причин того, что вместо «верховенства права» (предполагающего самоценность права, веру в его справедливость) мы имеем прямо противоположную картину: право оказывается «служанкой» внешних по отношению к нему интересов (политических и экономических) Суды, как это видно из практики корпоративных войн или заказных банкротств, выносят решения за деньги или под политическим давлением.

Судебные решения также стали инструментом и перестали иметь хоть какое-либо отношение к праву (во многих случаях они выполняют роль средства, дающего временное, до их отмены, тактическое преимущество одной из сторон конфликта.

В связи, с бесконечными улучшениями и новациями само законодательство усложнилось, его качество значительно снизилось из-за крайней спешки и неподготовленности законопроектов, их внутренней и взаимной противоречивости, недостаточной адекватности реальной социальной практике; правовая реформа совпала с демонтажем прежней политической системы, однако политические споры вокруг того, чем ее следует заменить породили затянувший кризис государства и его жизненно важных систем; некритическое заимствование западного опыта рыночных реформ без учета социальных реалий России привело к невозможности принимать и проводить в жизнь опережающие и четкие решения; нарастание кризисных явлений в социально-экономической и государственно-правовой

[1] Костиков В. Часы Судного дня: /В. Костиков // Аргументы и факты. – 2010. – № 28. – С. 6.

сферах общества привело к росту пассивности населения, снижению доверия к государству, праву, политической системе в целом.

Из приведенных практических примеров можно сделать вывод, что для существования права в обществе недостаточно иметь хорошие правовые нормы и даже добиваться их формального исполнения. Важно – особенно в спорных, конфликтных ситуациях, чтобы в реальных правоотношениях не извращался – в угоду «чисто конкретным» интересам – подлинный смысл этих норм. А смысл этот постигается ни чем иным, как правосознанием, осуществляющим понимание и толкование права. Причем иногда – целенаправленно искажающее.

«Ситуация резко усложняется при анализе международных конфликтов: международный правопорядок, в отличие от национальной правовой системы, является результатом действия не одной суверенной воли, а множества формально равных субъектов международного права».[1] Эти субъекты – суверенные государства, международные организации и т.д. – приходят к консенсусу или компромиссу, как правило, после политической и дипломатической борьбы (а иногда – и вооруженного столкновения), в ходе которой каждый «тянет одеяло на себя», стремясь воплотить в международном правопорядке собственное понимание права.

Каждое государство на свой страх и риск предпринимает экстренные спасательные меры. Мировое сообщество лихорадочно ищет пути преодоления кризиса. Участники недавнего лондонского саммита договорились сделать все возможное для возвращения доверия к финансовой системе и ее регулированию. Они условились устранить противоречия между международными и национальными правилами, определяющими, в частности, состояние капитала в банковской системе. Участники саммита достигли консенсуса по принципиальной реформе мировой финансовой системы (увеличение ресурсов МВФ и выделение средств для помощи наиболее пострадавшим от кризиса странам; борьба с налоговыми оазисами; регулирование бонусовых выплат менеджменту компаний и банков; национальные пакеты конъюнктурных мер; ужесточение контроля за финансовыми рынками; обеспечение устойчивости национальных экономик).

Много предложений возникает по поводу необходимости новых форм и методов регулирования финансовых рынков, а также о необходимости всемирной инвентаризации активов, которая после Первой мировой войны фактически ни в одной стране не проводилась. Все чаще ставится вопрос о создании новой супервалюты для мировой экономики. Эту идею поддерживает и руководство нашей страны. Но встает главный вопрос: кто будет субъектом регулирования и инвентаризации? Кто и по каким правилам будет осуществлять так называемую "перезагрузку" в межгосударственных отношениях, к которой призывают руководители США Обама и Байден? Сторонники универсального глобализма видят корень зла в самом государстве. Они заявляют, что пробил час для установления нового мирового порядка и формирования новой цивилизации, в которой глобализм будет постоянно преодолевать национально-государственные и национально-территориальные формы. Для этого должны быть созданы единое планетарное правительство, единая мировая валюта, а также парламент, суд, Вооруженные силы, полиция, банк. Из национальной компетенции изымаются и передаются под международный контроль ядерное оружие, ядерная

[1] Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. – 2009. - Федеральный выпуск № 4887 – С.3.

энергетика, ракетно-космическая техника, также все богатства недр нашей планеты, прежде всего - запасы углеводородного сырья. Разумеется, государственные (национальные) суверенитеты в этом случае должны быть стерты, а действующие конституции и национальные правовые системы - выброшены на "свалку истории". Рука об руку с этими предложениями идут рекомендации установить жесткие предельные нормативы рождаемости с учетом уровня производительности (в России, заметим, производительность, как известно, отнюдь не самая высокая) и размеров накопленного каждой страной богатства. В новом мироустройстве планируется генетический контроль еще на стадии зародыша и тем самым постоянная очистка генофонда человека. Кардинальный вопрос состоит в том, кто и как будет устанавливать новый миропорядок? Как подчеркивают отечественные аналитики, "глобальный преферанс" исключает уступки по части своей субъектности в обмен на невнятные глобальные перспективы. Делающий такие уступки (они же "новое мышление") предрекает свою участь: страна оказывается разрушенной, власть потерянной.

Конечно, хочется думать и надеяться, что возможны и другие варианты развития человечества, его мироощущения, миропонимания. Где каждый человек личность, где соблюдение законов, является главным залогом процветания каждого.

Современный человек отказался от поисков «общего блага», «всеобщего счастья», усмирил свой дух в пользу приземленных устремлений и уже пределом мечтаний считает возможность выжить в этом мире. Вот только надо не забывать, как погибли великие империи древнего мира, где падения нравственности и духовно-моральных устоев привело людей к краху и утопии.

Великие мыслители и моралисты человечества – Конфуций, Будда, Иисус Христос, Сократ, Эпикур, Л.Толстой - в своих писаниях завещали нравственное совершенствование человека, «возвышали нравственно-духовные ценности до первоосновы жизни, которые каждый человек находит в своем сердце» Их этико-нормативные системы придавали духовную осмысленность жизни, служили сокровенными ориентирами поведения человека и человечества».

Создатель и первый президент «Римского клуба» А.Печчеи в своей книге «Человеческие качества» призывает человечество изменить избранный им путь развития, основанный на безудержной технологической гонке». Прежде всего, необходимо найти способы обуздания научно-технической революции. Она должна быть подчинена не расширенному воспроизводству внешнего могущества человека над природой, материальному преобразованию мира, а совершенствованию «человеческого в человеке». Печчеи считает, что именно в этом ключе следует решать вопрос о регулировании процесса изменений. Если с данных позиций оценивать научные изыскания, технические исследования и разработки, то окажется, что некоторые из них необходимо всемерно стимулировать, другие - замедлить, третьи - немедленно прекратить и не возобновлять до тех пор, как соответствующее развитие человеческих качеств не создаст условия для восприятия и полезного применения новых доз прогресса»[1][3, с.203.204]. Печчеи не настаивает на изменение мировоззрения. Он остается в границах мышления европейского рационализма, хотя и улавливает катастрофические последствия научно-технического прогресса. Это утопично, так как новые качества человека, соответствующие запросам технологии, не только не изменяют

[1] Печчеи А. Человеческие качества. М., 1985. С.203, 204.

мировоззрение, но и сужают сферу человеческого в мировоззрении, способны лишь отодвинуть смерть человека, но не вернуть ему душевное здоровье. По верному замечанию В. Бакшутова, « дьявол современной рационализированной культуры беспощаднее прежних богов, ибо не знает милосердия, жалости, любви. Лишенные сердца, наука и культура превращаются в сокрушительную силу современной индустриальной цивилизации. …Это будет продолжаться до тех пор, пока не восстановится культура Сердца».[1][4,с.10.16].

В связи с вышеперечисленным, хочется сделать вывод о том, что миновать кризис современного правосознания с наименьшими потерями, возможно лишь переосмыслив жизненные ориентиры, продолжая возрождать высокие духовно-нравственные ценности. Об этом должен задумываться каждый человек, но в первую очередь люди, которым народ доверил власть, своё будущее и будущее своей страны.

Использованная литература

1. Костиков В. Часы Судного дня //Аргументы и факты. – 2010.– № 28.
2. Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. – 2009. - Федеральный выпуск № 4887.
3. Печчеи А. Человеческие качества. М., 1985.
4. Бакшутов В.К. Философия чувств. Екатеринбург, 1996.

Туровский А.А.
д-р экон. наук, проф.
Алексеев О.В.
соискатель
(ГУУ, г. Москва)

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ НА УРОВНЕ ОРГАНИЗАЦИИ

В последние годы проводятся исследования по изучению стратегического управления в политической деятельности. Однако недостаточно внимания уделяется раскрытию понятия «политическая стратегия». Политическая стратегия как составная часть общей стратегии включает в себя наиболее долговременные принципиальные установки, планы и намерения субъектов политической деятельности в отношении перспектив своего будущего. Эта стратегия представляет собой общее направление развития для достижения долговременных конкурентных преимуществ и целей. А также набор действий и тактических приемов, применяемых организациями для сохранения своей позиции, обеспечивающей ее преимущества и влияние на других участников процесса. Она представляет собой всесторонний комплексный план, направленный на осуществление политической миссии и достижение целей политической организации с максимальной эффективностью. При этом главной ее задачей является обеспечение изменений в политической организации, адаптивная реакция в соответствии с переменами в окружающей политической

[1] Бакшутов В.К. Философия чувств. Екатеринбург, 1996. С. 10-16.

среде. При помощи политической стратегии организации стремятся получить позиции, обеспечивающие ей постоянное или временное преимущество.

На уровне организации необходимо выявление ситуации, а также, заинтересованные стороны по каждой из этих ситуаций и те арены, на которых она хочет действовать. Это обусловлено тем, что в политическом соперничестве основная организационная активность направлена на зоны недовольства или конфликтности между организацией и другими экономическими, социальными или общественно-политическими структурами. Ситуации характеризуются наличием разногласий по поводу одних и тех же фактов, ценностей или применяемых приемов, так как за ситуациями всегда стоят какие-то изменения. Ситуации могут возникать на основе широких социальных трендов и действий вне пределов контроля организации.

В современных условиях организации особое внимание уделяют разработке политических стратегий, учитывающих их вовлеченность в политическую и социальную жизнь. Для того чтобы хорошо разбираться в политических и социальных характеристиках среды, в которой они действуют, постоянно осуществляется мониторинг перемен в политической среде и выделяются управленческие команды для разработки наиболее подходящих стратегий. Это связано с тем, что организации не только реагируют на политические и социальные характеристики своей среды, но и в определенной степени влияют на них. Поэтому организация не только проводит политическую стратегию, но и определяет набор соответствующих политических действий. Как правило, организация занимается широким диапазоном политических видов деятельности: от долгосрочных и стоящих больших денег, до краткосрочных и дешевых. При этом реализует политические стратегии в рамках политической системы, постоянно изменяющегося театра, где актеры – правительство и его агенты, общественность, ее представители, медийные средства и другие лица, влияющие на общественное мнение.

Стратегическое управление в политической деятельности в современном обществе подчинено действию общих объективных законов и закономерностей социального развития, но имеет некоторые особенности, связанные с изменением роли информации и знаний во всех сферах жизнедеятельности социума. Исходным пунктом формирования стратегии политической деятельности является, прежде всего, осознание невозможности сохранить и укрепить позиции в наличных условиях, опираясь только на традиционные подходы в политике. Все это диктует необходимость переориентации методов управления в политической деятельности с опоры на уже достигнутые результаты на изучение ограничений, определяемых внешней средой. Отсюда основной акцент при разработке стратегии политической деятельности делается на анализ конкретных политических сфер для оценки благоприятного проникновения в них, их использования для укрепления своих позиций, а также исследование конкурентоспособности политических противников и оппонентов.

Анализ политического окружения позволяет выявить изменения внутренней и внешней политической среды с учетом функционирования основных политических оппонентов (противников). Такой анализ является решающим для определения политических рисков. Политическая среда - это все те факторы, которые находятся за пределами субъекта политической деятельности и могут на него воздействовать. Ее принято делить на ближнее политическое окружение, которое непосредственно влияет на субъекта политической деятельности, приближая или отдаляя достижение его целей. Если в качестве субъекта политической деятельности выступает, например,

правящая политическая партия, то в ее ближайшее политическое окружение будут входить лидеры оппозиционных партий, их союзники, политические оппоненты (конкуренты, противники), имеющие возможность прямого воздействия на нее. Дальнее политическое окружение - это все те факторы, которые могут оказывать на субъект политической деятельности опосредованное воздействие. Это, как правило, макрополитические факторы (изменение требований законодательства, изменения в международной, государственной или региональной политике), поскольку именно они зачастую детерминируют тенденции, которые со временем будут влиять и на ближнее окружение.

При разработке политической стратегии следует руководствоваться определенными подходами. Так, например, политическая стратегия должна обладать необходимым уровнем новизны и способностью к адаптации, поскольку изменение условий политической деятельности влечет изменение или даже модификацию самой стратегии. В политике нельзя ожидать естественного сочетания многих факторов, так как политическая ситуация динамична и далеко не всегда предсказуема. В ней зачастую приходится исходить из теории хаоса, поэтому политическая стратегия должна моделировать ситуацию хаоса, чтобы с помощью управляемого хаоса выйти на нужные политические изменения. Переход к будущему очень сложен, поскольку оно как бы закрыто множеством штор, не позволяющим не только ускоренно к нему продвигаться, но даже просто смотреть детально в этом направлении. В этом отношении теория хаоса, о которой сегодня много говорят, представляет особый интерес. Будущие стратегии хаоса будут формироваться так, чтобы внешне не представлять никакой угрозы, привлекая для этого не государственные структуры.

Важно учитывать, что политическая стратегия должна содержать элементы будущего в настоящем, чтобы осуществить наиболее оптимальный переход к этому будущему. Стратегическое мышление в связи с этим реализуется не просто в континууме нового, но параллельно и в области между настоящим и будущим, поскольку любое новое обязательно будет трансформировать настоящее, «переделывая» его в будущее. Чем сильнее будет такая трансформация, тем более существенной будет блокировка тех тенденций в настоящем, которые подлежат устранению.

Политическая стратегия, формирующаяся на основе взгляда из будущего, уже, по сути, начинает формировать новую реальность, поскольку поддерживаются те аспекты в настоящем, которые интересны с точки зрения будущего. «Поле» нового будущего не является продолжением стабильного, статичного отрезка истории. Политик-стратег должен не только знать проблему, ощущать будущие тенденции развития, но и уметь давать объективную картину, учитывать не только свое индивидуальное видение, но ориентироваться на видение экспертное методы обработки, которого сознательно направлены на то, чтобы снять субъективность.

Политическую стратегию нельзя считать прямым синтезом политики и стратегии. Это связано с тем, что стратегия отличается от политики тем, что для стратегии важнее целеполагание, а не целедостижение. Ключевым элементом стратегии является определение релевантного контекста. Для нее особый интерес представляет определение субъекта стратегии, то есть, с точки зрения для кого создается данный вариант стратегии. Важным моментом является то, что в политике особая роль отводится идеологии, которая не должна играть существенной роли в стратегии, так как идеологическое давление на стратегию вносит элемент субъективизма. Она должна быть

ориентирована на позитивные варианты развития будущего, и выводить субъект политической деятельности на уровень стратегического «игрока».

Стратегия должна базироваться на принципе рефлексии. Эффективность стратегических политических решений определяется не только степенью оценки объективных факторов внешнего политического окружения, но и тем, как сочетаются интересы субъекта политической деятельности с его рефлексией, которая отражает понимание того, как воспринимаются политические ценности и интересы принимающего политическое решение лица другими исполнителями из данной системы. Этот подход выходит далеко за рамки обычного моделирования и должен быть признан одним из основных при подготовке стратегических политических решений. Он может использоваться при определении достоверности и ценности политической информации на этапе стратегического мониторинга, при стратегическом анализе внешнего политического окружения и при разработке планов влияния на него.

Использованная литература

1. Левчугова Н.А. Политическая стратегия в реальном масштабе времени. Вестник ГУУ. - № 4, 2009. - С. 185-186.

2. Овчаренко А.Н. Стратегическое планирование и стратегия управления политической деятельностью. – М. 2002.

Уваров И.А.
стажёр каф. истории и политологии,
канд. пед. наук, доц.
(ГУУ, Москва)

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ВОЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ В СВЕТЕ РЕФОРМ Д.А. МИЛЮТИНА

28 июня 2011 г. исполнится 195 лет со дня рождения выдающегося государственного и военного деятеля, последнего в истории русской армии генерал-фельдмаршала Дмитрия Алексеевича Милютина. Его плодотворная деятельность на посту Военного министра России (1861-1881 гг.) внесла неоценимый вклад в развитие системы управления и организационной структуры армии, в разработку принципиально новой системы комплектования, а также в создание стройной многоуровневой системы военного образования.

Незадолго до назначения Д.А. Милютина военным министром Россия пережила тяжелую Восточную (Крымскую) войну с коалицией европейских держав. Эта война была не только борьбой физических сил; она была борьбой разных культур, тяжелым экзаменом по государственному благоустройству. К сожалению, наша, тогда крепостная и в подавляющей массе своего населения тёмная страна, была побеждена, благодаря военно-техническому превосходству противников. Война обнажила язвы нашего государственного организма. В частности показала многочисленные недостатки в постановке военного дела. Она больно задела национальное самолюбие, заставила государство и общество пристальнее всмотреться в то, что происходило в их недрах. В разных областях жизни ярко обнаружилась необходимость реформ.[1]

[1] Ивановский И.А. Обзор государственной деятельности графа Дмитрия Алексеевича Милютина. СПб. 1912. С. 6.

В январе 1862 г., Д.А. Милютин представил императору Александру II доклад, содержащий основные идеи всех предполагавшихся преобразований по Военному министерству.[1] Одно из центральных направлений военной реформы Д.А. Милютин видел в изменении системы подготовки офицерских кадров. Свою точку зрения он изложил в представленной Александру II записке «Мнение о военно-учебных заведениях». Главная идея заключалась в необходимости радикального преобразования кадетских корпусов, соединявших в себе общеобразовательную подготовку детей и специальную подготовку юношей. При этом Военный министр руководствовался следующими соображениями: Во-первых, тем, что воспитание, основанное на строжайшей дисциплине, дает свои плоды лишь в зрелом возрасте; «когда характеру предстоит еще образовываться, стеснение его развития дисциплиной наносит существенный ущерб нравственным качествам юноши».[2] Во-вторых, ранняя специализация обрекает юношу на привязанность к военной службе, вне зависимости от его призвания. Из этих соображений вытекала мысль о том, что на ранней стадии подготовки юноши необходимо обеспечить всестороннее развитие личности. Для того чтобы приобрести знания, необходимые офицеру, нужно было, по мнению Д.А. Милютина, всего лишь 2-3 года (кадетские корпуса готовили своих питомцев к офицерскому званию 8 и более лет).[3]

В то время 60 % штатных должностей офицеров занималась так называемыми «войсковыми юнкерами» и вольноопределяющимися, т.е. дворянскими детьми, пришедшими на эти вакансии «по праву рождения» и сдавшими несложный экзамен непосредственно в войсках, поскольку зачастую не имели даже начального образования. И 10 % офицеров были выходцами из унтер-офицеров, прослуживших в войсках 10-12 лет и выдержавших соответствующий экзамен. Однако, «выпущенные из кадетских корпусов офицеры отличались совершенным неведением военного быта и воинской дисциплины, не имели основательных научных познаний. ... Вместо того, чтобы быть руководителем солдат и надежным помощником начальника, офицер, выпущенный из корпуса, сам нередко нуждался в дядьке; самоуверенность же, развитая в нем, препятствовала ему на службе приобрести необходимую практическую подготовку, что и побуждало тогда большую часть начальников в армии искать для своих частей офицеров из юнкеров, хотя и менее образованных, чем кадеты, но зато более полезных для службы своим знакомством с условиями военного быта и воинских требований».[4]

Специальная комиссия поддержала идеи военного министра и пришла к выводу, что существовавшая система кадетских корпусов не позволяла развиваться военно-учебным заведениям и выпускать достаточно подготовленных для службы в армии офицеров. Ей были свойственны следующие недостатки: соединение в кадетских корпусах общего образования и специального; слишком обширные учебные программы; совместное обучение и воспитание кадет разного возраста; раннее обучение кадет военным предметам и применение к ним жестких дисциплинарных требований; отсутствие в кадетских корпусах хорошо подготовленного

[1] Жерве Н. Граф Д.А. Милютин (К 90-летию его рождения). СПб., 1906. С. 15.
[2] Российская государственная библиотека (РГБ). Отд. рукоп. Ф. Д.А. Милютина. Картон 24. Д. 3. Л. 22.
[3] Столетие Военного министерства, 1802–1902. Кн. X. Главное управление военно-учебных заведений. Отд. 3 а. С. 161.
[4] Исторический очерк образования и развития 1-го Московского кадетского корпуса. 1776-1878. СПб., 1879. С. 116-117.

постоянного преподавательского состава. Основной вывод комиссии состоял в том, что необходимо отделить от кадетских корпусов специальные классы и на их основе создать военные училища; общеобразовательные классы корпусов преобразовать в военные гимназии, улучшить учебно-воспитательную работу, используя для этого отечественный и зарубежный опыт, приглашать на должности воспитателей в военные гимназии как военных специалистов, так и гражданских педагогов с университетским образованием.

В результате преобразований старые кадетские корпуса были превращены в военные гимназии, т.е. общеобразовательные заведения, слегка приноровлённые к потребностям военного ведомства. Эти учебные заведения давали детям общее образование, которое молодёжь, окончившая гимназии, получала во вновь открытых военных училищах. Общеобразовательные цели преследовали и подготовлявшие молодёжь для вновь открытых окружных юнкерских училищ военные прогимназии.[1]

Для решения проблемы преподавательских кадров для военных гимназий при 2-й петербургской военной гимназии были учреждены «Педагогические курсы», на которых в продолжении двух лет, молодые люди, с оконченным уже высшим образованием, готовились к преподавательской деятельности. Для подготовки учителей и воспитателей в военные прогимназии была основана «Учительская семинария военного ведомства».[2]

При содействии Милютина была реорганизована Вольская военная прогимназия, где были сосредоточены воспитанники, которые подлежали, "вследствие их нравственной испорченности, окончательному исключению из военных гимназий и прогимназий, ранее достижения 16-летнего возраста".[3]

Основные положения реформы военного образования сводились к следующему:

«1. Сохранить военно-учебные заведения с тем назначением, которое им ныне предначертано, чтобы доставить не только специальным оружиям, но и армейским войскам, в особенности для замещения старших воинских должностей, офицеров, получивших достаточное общее и военное образование.

2. Число воспитанников в этих заведениях определить так, чтобы из них ежегодно поступало на службу от 400 до 500 офицеров.

3. Специальные классы отделить от общих в особые заведения, устроив их таким образом, чтобы молодые люди, приготавливающиеся к военному поприщу, были точнее поставлены в условия военного воспитания и действительной службы.

4. Изменить устройство заведений с общими классами по частям воспитательной и учебной, согласно современным требованиями педагогики, и прекратить в этих заведениях фронтовые занятия, как несоответственные возрасту воспитанников.

5. Уменьшить число военно-учебных заведений, согласно с требованием меньшей цифры выпуска из них офицеров, с тем, чтобы сбережение от этого уменьшения обратить на учреждение юнкерских школ при войсках, и, в случае возможности, часть из него уделить Министерству народного просвещения для усиления общественных реальных заведений».

---

[1] Симонов И.С. Граф Дмитрий Алексеевич Милютин и военно-учебное ведомство. СПб. 1912. С. 5.

[2] Описание празднования двадцатипятилетнего юбилея Педагогического музея в.-у. з. СПб., 1899. С. 13.

[3] Симонов И.С. Указ. соч. С. 6.

Согласно этому документу, все военные школы в ходе преобразования, были разделены на 4 разряда:

1 разряд: Военные академии и педагогические курсы при 2-ой Петербургской военной гимназии;

2 разряд: Пажеский и Финлядский кадетские корпуса (они были сохранены), юнкерские и военные училища;

3 разряд: Военные гимназии и прогимназии;

4 разряд: технические, оружейные, топографические, фельдшерские и иные школы.[1]

К первому разряду относились академии, где офицеры получали высшее военное и специальное образование. Это: Николаевская Генерального штаба; Михайловская артиллерийская; Николаевская инженерная; Военно-юридическая; Военно-медицинская.

Во второй разряд входили военно-учебные заведения, выпускавшие из своих стен офицеров во все рода войск. Это: специальные классы Пажеского и Финляндского кадетских корпусов; три пехотных военных училища — Павловское, Константиновское и Александровское; Николаевское кавалерийское; Михайловское артиллерийское; Николаевское инженерное; Военно-юридическое; Военно-топографическое; 17 юнкерских училищ, из них: 11 пехотных (Московское, Виленское, Варшавское, Гельсингфорское, Киевское, Одесское, Чугуевское, Рижское, Казанское, Тифлисское, Петербургское); 2 кавалерийских (Тверское, Елисаветградское); 4 казачьих (Оренбургское, Новочеркасское, Ставропольское и Иркутское);

Третий разряд составляли военные гимназии, дававшие общее образование и воспитание молодым людям, которые могли затем поступать либо в военные училища, либо в гражданские высшие учебные заведения. Военные гимназии были открыты: в Петербурге, в Москве, в Воронеже, в Орле, в Полтаве, в Киеве, в Нижнем Новгороде, в Полоцке, Оренбурге, Омске и Симбирске. К этому же разряду с 1869 г. были причислены и военные прогимназии, дававшие своим воспитанникам начальное общее образование. Выпускники военных прогимназий поступали затем в юнкерские училища. Всего было открыто 9 прогимназий.

К четвертому разряду относились военные школы, готовившие технических специалистов, унтер-офицеров для артиллерии и инженерных войск, а также военно-фельдшерские школы.

Таким образом, суть реформ в области военного образования, проведённых в 60-е гг. XIX в., состояла в отделении общеобразовательного курса в военно-учебных заведениях от военно-специального и создании для каждого из них отдельных учебных заведений: военных гимназий (с 1882 г. - кадетские корпуса) и военных училищ, на которые разделились прежние кадетские корпуса.

Преобразование общих классов кадетских корпусов в военные гимназии было начато в 1863 г.[2] В виде опыта преобразование было начато со 2-го Петербургского кадетского корпуса, переименованного в 1863 г. в военную гимназию. В следующем году были переименованы в военные гимназии пять кадетских корпусов. В течение 3 лет было создано 13 военных гимназий. Остальные кадетские корпуса, кроме Пажеского и Финляндского, были упразднены вовсе.

---

[1] Бескровный Л.Г. Русская армия и флот в XIX в. М., 1973. С. 172

[2] Лалаев М.С. Краткий очерк образования и развития Центрального управления военно-учебных заведений.1832 - 1892. СПб., 1892. С. 16

В ходе реформ **в середине 60-х годов кадетские корпуса преобразовали в военные гимназии и прогимназии**, близкие по программе общеобразовательных дисциплин к средней школе. Они потеряли право производить своих выпускников в офицеры и стали подготовительными учебными заведениями, готовящими молодых людей к поступлению в офицерские училища. Кроме того, было признано необходимым в офицеры производить только получивших специальное военное образование в учебных заведениях, для чего и решили пропускать через них всю массу вольноопределяющихся, юнкеров и унтер-офицеров - всех, кто ранее получал офицерское звание непосредственно в частях после определенного срока выслуги.

В результате были созданы **два типа учебных заведений**, в которых обучали будущих офицеров, - военные и юнкерские училища, причем учащихся и тех и других называли юнкерами. Однако между этими учебными заведениями была существенная разница. Среди поступающих в военные училища были преимущественно дворяне. Туда попадали в основном юноши, окончившие кадетские корпуса (военные гимназии). Юнкерские же училища были предназначены для молодых людей со стороны - всех категорий и всех сословий. Они создавались с целью «доставления низшим чинам регулярных войск и урядников из дворян и обер-офицерских детей иррегулярных войск научного и строевого образования, необходимого для офицера».[1]

Первоначально юнкерские училища создавались для подготовки к офицерскому званию войсковых юнкеров и вольноопределяющихся из дворян, а с 1869 г. в них принимались и унтер-офицеры, призванные по рекрутскому набору. Поступление в юнкерские училища для всех вышеперечисленных категорий было не обязательно, но никто теперь не мог быть произведен в офицеры, не окончив юнкерского училища, т.е. не получив определенной общеобразовательной и военной подготовки. Большинство поступавших в юнкерские училища не имели законченного среднего образования, что придавало данным учебным заведениям оттенок второсортности. Военные училища готовили офицеров для всех родов оружия, а юнкерские - только в пехоту и кавалерию в звании, промежуточном между офицерским и унтер-офицерским (подпрапорщик, эстандарт-юнкер, подхорунжий), и только уже в войсках их производили в офицеры. В 80-х годах соотношение выпускаемых из военных и юнкерских училищ было 26 и 74 %, т. е. подавляющее большинство младших офицеров заканчивали именно юнкерские училища.[2]

С середины 60-х гг. XIX в. начинается бурный рост числа юнкерских училищ и увеличение числа учащихся в них. Но данные училища всё равно не удовлетворяли потребностей армии в офицерах. Поэтому, начиная с 1868 г. были значительно расширены штаты практически всех юнкерских училищ. Если к концу 1868 г. было 13 училищ на 2 130 человек, то к началу 1871 г. - 16 училищ на 2 670 пехотных, 270 кавалерийских и 405 казачьих мест.

Число обучавшихся юнкеров изменялось в зависимости от удовлетворения потребностей армии в обер-офицерских кадрах. Представление о числе учащихся юнкерских училищ за время с 1865 по 1900 гг. даёт следующая таблица:[3]

---

[1] Свод военных постановлений» (1869 г.). Кн. XV. СПб., 1870. Положение о юнкерских училищах.

[2] Деникин А.И. Путь русского офицера. М., 1990. С. 36.

[3] Всеподданнейший отчёт Военного министерства за 1864 г. СПб., 1866. по данным за указанные годы.

Численность учащихся в юнкерских училищах по пятилетиям в период с 1865 по 1900 г.

Годы	Число учащихся
1865 - 1869	1957
1870 - 1875	6858
1876 - 1880	8823
1881 - 1885	6648
1886 - 1890	6783
1891 - 1895	7773
1896 - 1900	5577

Учебный курс юнкерских училищ был рассчитан на 2 года. Выпускники училищ делились на 2 разряда, что было связано с успехами в учёбе и поведении. Окончивших курс выпускали в полки подпрапорщиками (пехота), эстандарт-юнкерами (кавалерия) и подхорунжими (казачьи войска). Их производили в офицеры не иначе как по представлению непосредственного начальства: отнесенные по успехам в науках к I разряду становились офицерами (прапорщиками, с 1881 года - подпоручиками) в самый год выпуска из училища, после лагерных сборов. Отнесенных ко II разряду производили в офицеры не следующего за выпуском года и только при наличии вакансий. Ну а получившие вместо полноценного аттестата лишь свидетельство об окончании (за плохое поведение, слабую успеваемость) удостаивались офицерского звания не раньше чем через год после того, как давали звание последним из окончивших училище с ними в один год, но по II разряду.

В общей сложности юнкерские училища (в том числе и с военно-училищным курсом) выпустили с 1865 по 1880 г. 17 538 офицеров, а с 1881 по 1900 г. - 25 766 чел. Несмотря на курс сокращения численности юнкерских училищ, взятый военным ведомством, большинство из них сохранилось и в начале XX в. В 1904 г. в стране было 12 юнкерских училищ (7 пехотных, 2 кавалерийских и 3 казачьих). Продолжительность курса юнкерских училищ до 1901 г. составляла два года.

В целом, можно сделать вывод, что юнкерские училища обеспечили потребности армии в офицерах. Приток в войска офицеров из числа не имеющих образования недорослей из дворян был остановлен.

Фалина А.С.
канд. экон. наук, доц.
(РАГС, г. Москва)

НА СТЫКЕ ЭКОНОМИКИ И ПОЛИТИКИ: КОНЦЕПЦИЯ СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА

Вызовы современности обусловливают необходимость прогнозирования и регламентации социальных процессов, эффективности реализации общественных интересов и потребностей. В современной западноевропейской науке именно эти разработки являются сегодня ведущими при анализе направлений оптимизации государственного управления. Одной из наиболее популярных и активно развивающихся теорий в настоящее время стала концепция модернизации государственно-правовой организации, основанная на идее сервисного управления, эффективного предоставления услуг населению.

Стремление перестроить государственное управление по образу и подобию частнопредпринимательского менеджмента - одна из наиболее приметных особенностей идущей ныне в мире административной реформы. Ориентирами реформирования при этом являются высокий уровень экономической эффективности частного бизнеса, управленческая состоятельность корпоративного менеджмента, поставившего под вопрос традиционные бюрократические процедуры, технологии и стили управления. Конкретным идеологическим оформлением этих настроений и является концепция «сервисного государства», перестраивающего все вертикали и горизонтали своего функционирования в унисон с ожиданиями и запросами граждан.

Концепция сервисного управления заимствована из экономической науки. Ее появление и практическое воплощение с середины 80-х гг. связано с переходом наиболее развитых стран Запада к постиндустриальному типу развития. Наиболее фундаментальным признаком происходящих перемен является переориентация производства с просто создания материальных благ на предоставление услуг в широком смысле слова. В этой связи экономическое развитие осуществляется по пути своевременного обнаружения и реального обеспечения потребностей клиентских групп и конкретных клиентов. В последние десятилетия именно такой подход обеспечивает бизнесу наибольший успех. Основным направлением его менеджмента становится производство услуг, призванное обслуживать клиента. Конкурентные стратегии бизнеса, использующего данный подход, основываются на навыках и умениях предоставлять высококачественный сервис. Их разработка предполагает радикальное изменение мировоззрения руководителей и менеджеров предприятий. Для успешной реализации этих стратегий требуются новый менталитет, иные способности и организационные формы.

Главным фактором, обеспечивающим успех сервисного предприятия, является способность удовлетворять запросы клиента. Управление в таких предприятиях отличается быстротой принятия решений, гибкостью, сетевой организацией, открытостью и свободой маневра. Сервисный менеджмент превращает материальный продукт в носителя услуги, сопровождая продвижение продукта обеспечением комфорта, внимания, доброжелательности. Менеджеры комбинируют свойства основного продукта с дополнительными элементами сервиса, чтобы увеличить эффект полезности для потребителя. Причем скорость поставки продукта потребителю, удобство в отношении места и времени имеют важное значение при разработке сервисной стратегии. Многие фирмы используют для этих целей Интернет, где в любой момент потребитель может получить нужную информацию и сделать заказ.

Ощутимый успех приносит фирмам разработка и внедрение стратегий, предусматривающих включение клиентов в процесс производства сервисного продукта, а также обеспечение процесса производства материальными признаками качества, такими как наличие комфортабельных помещений, красивых интерьеров, благоустроенных территорий, современных транспортных средств для доставки клиентов и оборудования, товарных знаков и др. Взятые в совокупности перечисленные выше и другие элементы сервисного менеджмента при разработке рыночной стратегии (продукт, цена, место, продвижение, процесс, производительность, люди, материальные признаки качества) дают синергетический эффект, способствующий успеху сервисного бизнеса.

Согласно «сервисной» концепции государства, смысл и назначение государства заключается в служении индивиду. Если понимать ее буквально, то

любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой. Сервисный подход к сущности государства связан с такими направлениями оптимизации его деятельности как развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, формирование «электронного правительства», коммуникативных технологий контроля и планирования, развитие «онлайновых» услуг, формирование многосторонних связей, позволяющих гражданам активно участвовать в отправлении власти.

В то же время среди исследователей не сформировался единый подход к определению «сервисного государства». По мнению Я.Коженко и А.Мамычева, «сервисное государство» - это особая политическая форма организации публичной власти, располагающая специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг индивидам, а также система социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод».[1] Как утверждают исследователи, сервисное государство и сетевая методология совершенствования управленческой деятельности «исправляют» недостатки бюрократического стиля управления, безапелляционного способа воздействия на других людей, указывая на системные пороки и практические проблемы взаимодействия государства и общества при традиционных формах и технологиях управления.

Конкретным примером того, как за рубежом реализуется задача предоставления гражданам государственных услуг и обеспечения качества этих услуг посредством стандартизации, является принятие в 1991 г. по инициативе тогдашнего премьер-министра Великобритании Дж. Мейджора Хартии гражданина. В своем предисловии к первому изданию Хартии Мейджор писал: «сделать государственные услуги более отзывчивыми к пожеланиям пользователей и повсеместно улучшить их качество стало моей мечтой еще с тех пор, когда я работал муниципальным советником… Я хочу, чтобы Хартия гражданина была одной из центральных тем общественной жизни 1990-х годов…».

Хартия представляла собой рассчитанную на 10 лет программу улучшения качества государственных услуг, их приближения к запросам и потребностям граждан Соединенного королевства. Ключевой идеей Хартии было не выдумывание сверху каких-то новых прав для граждан, а добросовестное выполнение государственными служащими своего долга. Тем не менее, в этом первом, посвященном проблеме госуслуг, документе правительством были определены принципы, масштабы и конкретные задачи программы. Главными принципами Хартии гражданина стали:

- **Стандарты**: стандарты устанавливаются, подлежат мониторингу, публикуются - таким образом, чтобы пользователи могли знать, что они могут ждать от государства;
- **Открытость**: информация об услугах должна быть полной, точной, понятной, с ясным указанием того, кто ответственен за оказание той или иной услуги, как эти услуги оказываются и какова их стоимость;
- **Выбор**: выбор услуги должен быть предусмотрен везде, где это в принципе возможно, и реализован по согласованию с пользователями;
- **Вежливость и предупредительность**: услуги должны быть доступны всем в равной степени, а государственные служащие должны носить карточки со своими именами и фамилиями;

[1] Коженко Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации //Власть.2010. №3. с.46.

- **Оказание услуг надлежащим образом**: в противном случае государственные служащие должны давать объяснения или приносить извинения пользователям; должен быть также установлен ясный порядок обжалования их действий;
- **Эффективность и малозатратность**: предоставление услуг не должно выходить за рамки бюджетных ассигнований и демонстрировать наилучшее соотношение между качеством услуги и ее ценой;

Вслед за принятием общей Хартией правительством были разработаны специальные хартии как-то:

- Хартия пациента
- Хартия налогоплательщика
- Хартия жертвователя
- Хартия родителей учащихся
- Хартия жертвы преступления

Результаты выполнения хартий могут быть представлены следующим образом:

- во всех хартиях фиксируются стандарты, применяемые в сфере предоставления конкретной услуги, и способы обжалования действий государственных служащих;

- каждая хартия является объектом постоянного совершенствования; ее актуализированные версии публикуются ежегодно;

- хартии способствуют усилению прозрачности и открытости государственных учреждений, делая поставщиков услуг прямо и лично ответственными перед их клиентами:

- покончено с анонимностью чиновников, находящихся в прямом контакте с гражданами; потребители услуг знают теперь имена служащих, занятых предоставлением каждой конкретной услуги;

- большинство государственных учреждений регулярно проводит опросы своих клиентов и публикует результаты; некоторые ведомства организуют даже своеобразные кампании «из двери в дверь», чтобы напрямую узнать мнение граждан о своей деятельности в сфере предоставления услуг;

- для сокращения времени рассмотрения жалоб были пересмотрены соответствующие правила, упрощены процедуры назначения компенсаций, достигнута большая беспристрастность в вынесении решений по жалобам - например, благодаря использованию института независимых судей;

- инспекционные инстанции некоторых государственных учреждений - например, полиции, школ, тюрем, судов и проч. - стали комплектоваться с привлечением рядовых граждан;

- внедрена система премирования госслужащих, известная под названием Charter Marks: по этой системе премируются работники самых низовых структур, находящиеся на микроуровне предоставления услуг – в школах, больницах, социальных службах;

- была также введена новая система премий для высших управленцев, связывающая их вознаграждение с предоставлением экономичных и эффективных услуг.

Развитие системы хартий последовало за ключевой идеей о необходимости изучения степени удовлетворенности потребителей государственных услуг, что должно сегодня рассматриваться как основание для оценки достижений государственной сервисной организации, измерения эффективности государственного управления. При этом акцент стал постепенно перемещаться от первоначальной разработки *стандартов «входа»* (например, сколько времени больным нужно ждать госпитализации) *к*

стандартам «выхода» (например, уровень образования, получаемого учащимися).

Не следует, конечно, преувеличивать влияние воздействия новых подходов на работу государственной машины Великобритании. Однако не нужно и недооценивать изменение ментальности и языка государственных служащих.

Политика хартий была продолжена всеми последующими правительствами. Кстати сказать, правительство Т. Блэра дало Хартии граждан новое название – «Услуга - прежде всего». В 1998 г. была принята новая программа хартий. Ее цель – улучшение предоставления государственных услуг с опорой на то, что было сделано в предыдущие годы. Новое звучание программе придала ориентация на отзывчивость, качество, эффективность и межведомственный подход. Как отмечал в 2002 г. Т. Блэр, первый срок пребывания его правительства у власти, был посвящен созданию надежной экономической базы для реформирования системы госуслуг. Теперь, когда эта цель достигнута, модернизация государственных услуг – ключевая задача из всего комплекса проблем, стоящих перед британским правительством[1].

Говорить о наступлении эры «сетевых государств» пока еще преждевременно, т.к. слишком много проблем возникает, когда от теории исследователи переходят к практике. Например, сегодня в России нет правовых актов, устанавливающих исчерпывающее понятие государственной услуги. Этому понятию дают косвенное толкование, исходя из действующих норм права, понимая под ним реальный, поддающийся стандартизации и контролируемый по качеству «конечный продукт» органов исполнительной власти. Понятие «государственная услуга», как правило, раскрывается на фоне другого понятия (также нормативно не закрепленного) – «государственная функция.

Исходя из практики использования словосочетаний «государственная функция» и «государственная услуга» в подзаконных актах Правительства РФ и в рекомендательных материалах федеральных министерств[2], можно дать следующую интерпретацию интересующего нас понятия.

Государственная функция (или функции государственных органов исполнительной власти) понимается как конкретное правоотношение между органом исполнительной власти и гражданином (юридическим лицом, организацией), возникающее в связи с исполнением соответствующего полномочия, установленного для этого органа законом, и подлежащее исполнению вне зависимости от прямого обращения гражданина (юридического лица, организации) в этот орган; действие органа власти в данном случае называется «исполнение государственной функции». Подразумевается при этом, что указанные функции как бы деперсонифицированы, обезличены и

---

[1] См.: Reforming our public services: principles into practice. March 2002. http://www.cabinetoffice.gov.uk/

[2] См., например, Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах; Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», «Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», разработанные Минэкономразвития России (письмо от 16 февраля 2006 г. № 1883-АШ/Д05) по заданию Правительства РФ (вышеуказанное Постановление).

исполняются одновременно для всего населения, – такова, например, функция обеспечения правопорядка.

В отличие от «функции» (в контексте официальных материалов об административной реформе), «услугу» можно трактовать как действие органа исполнительной власти, осуществляемое в контакте с конкретным гражданином, юридическим лицом, организацией, которые чаще всего сами обращаются в соответствующий орган по поводу реализации своих законных прав и обязанностей. В связи с этим соответствующее действие органа исполнительной власти называется «предоставлением (оказанием) государственной услуги»[1].

Формирование стандартов содержания и предоставления государственных услуг – исключительно сложный, длительный и дорогостоящий процесс. Это дело будущего. А пока начиная с 2007 г., в рамках реализации административной реформы, сделаны первые шаги по созданию «сервисного» государства – государства, где взаимодействие органов власти и населения осуществляется на качественно новом уровне, характеризующимся высокой степенью доверия, информационной открытостью и прозрачностью административных процедур, созданием для населения условий для получения услуг, которые можно сопоставить с условиями в бизнесе. Такими шагами стало создание многофункциональных центров (МФЦ) на уровне субъектов РФ.

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – это учреждение, созданное субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в целях обеспечения предоставления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления государственных и муниципальных услуг в режиме «единого окна», т.е. создания единого места приема, регистрации и выдачи необходимых документов гражданам и юридическим лицам при оказании всех государственных и муниципальных услуг, предоставления гражданам и юридическим лицам возможности получать одновременно несколько взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг.

В перечень услуг, рекомендованных к оказанию МФЦ, включены услуги, предоставляемые в сфере имущественных отношений, в сфере социальной защиты граждан, в сфере регулирования предпринимательской деятельности и в сфере установления гражданско-правового статуса. Кроме того, для удобства граждан в МФЦ должны предоставляться вспомогательные услуги нотариата, услуги банка, где жители могли произвести различные платежи, услуги фотографии, ксерокопирования документов и др. Список услуг должен расширяться по мере развития деятельности центров, технологий и потребностей населения. По мнению специалистов, общее число услуг, которые потенциально могут оказывать МФЦ, равно 359. В настоящее время их в среднем предоставляется около 45.

Несмотря на существующие недостатки МФЦ доказали эффективность своей работы. Кроме того, положительный эффект получили и высший исполнительный орган субъекта, и органы – участники МФЦ, и получатели услуг. Для первых основными результатами стали повышение эффективности

[1] Подчеркнем, что вышеприведенные формулировки отражают не букву закона, а лишь предполагаемое смысловое содержание «функций» и «услуг». Терминологическая неупорядоченность этих крайне важных для последующей «стандартизации» и «регламентации» терминов дополнительно подчеркивается их сближением в разного рода перечнях, где используется, например, такое словосочетание: «наименование государственной функции (услуги)».

предоставления услуг и укрепление авторитета власти среди населения. Однозначно повысилось качество оказания услуг, а благодаря устранению прямого контакта заявителя с чиновниками снизились стимулы к коррупционным сделкам. Участники МФЦ смогли снизить издержки на соблюдение требований к комфортности предоставления услуг, оптимизировать межведомственное взаимодействие и модернизировать рабочие места служащих. Но, несомненно, наибольшую пользу МФЦ принесло заявителям, для которых процесс получения государственных и муниципальных услуг стал проще, комфортнее, быстрее.

Филимонов Д.А.
канд. соц. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ РОССИЙСКОЙ МОЛОДЕЖИ И МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ[1]

Особенности молодежи исходят из ее объективной сущности. «Функционирование и развитие молодежи как большой общественной группы отражает становление субъекта общественного производства и общественной жизни»[3].

Для исследователя молодежь привлекательна в качестве объекта анализа потому, что она имеет свойство сосредоточивать в себе все наиболее острые проблемы, характерные для общества в целом. В молодежной среде, в ее взглядах, идеалах, стремлениях и поступках все свойственные обществу противоречия проявляются в первую очередь и, как правило, в наиболее острой форме. Чрезвычайную важность исследованию молодежной среды придает то, что, анализируя противоречия в молодежной среде можно “обнаруживать на самых ранних стадиях развития совершенно новые проблемы, вовремя распознавать их и вести профилактику. Молодежную среду мы вправе рассматривать как некоторую общественную лабораторию, вырабатывающую и апробирующую не известные ранее ценности, отношения, культурные нормы и образцы, модели поведения” [2].

Юридически выделение категорий молодежи может осуществляться как по индивидуальным, так и по социальным признакам. Такое деление молодежи на категории закреплено законом г. Москвы "О молодежи".

Современный исторический период вносит в процесс социального развития молодежи существенную особенность - поздний срок овладения качествами, необходимыми для самостоятельной жизни.

Молодежь - особый субъект, согласующий свои действия с другими субъектами социальной жизни. Особо следует выделить становление молодежных общностей взаимодействующих с обществом и государством. Система социального партнерства способствует активному участию молодежи в преобразовании социально-культурной среды бытия и приобретению необходимого опыта социального взаимодействия. Ограничение молодежной активности, отказ от партнерских отношений с молодежью с одной стороны порождает молодежную пассивность с употреблением

[1] Исследование проведено в рамках научно-исследовательской работе по теме «Социально-политические и этнополитические конфликты в РФ и на постсоветском пространстве» в - конкурс №НК-645П Федерального агентства по образованию.

алкоголя и наркотиков, а с другой способствует молодежным бунтам против существующего образа жизни. Социальное партнерство с молодежью может быть построено в различных направлениях: сотрудничество в создании оптимального общественного порядка и адаптации к нему; сопереживание в процессе освоения нравственно-культурных ценностей и приобщение к культуре; согласование жизненных целей и устремлений, успешное разрешение возникающих конфликтов в процессе обретения достатка и благополучия; диалог социальных общностей, способствующий обогащению индивидуального способа социального бытия человека.

Сегодня молодёжь РФ — это 39,6 миллиона молодых граждан — 27 % от общей численности населения страны. В соответствии со Стратегией государственной молодёжной политики в Российской Федерации, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 года N 1760-р к категории молодёжи в России относятся граждане России от 14 до 30 лет. Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 2007 года № 1274 создан Государственный комитет Российской Федерации по делам молодёжи.

Государственная молодёжная политика — система государственных приоритетов и мер, направленных на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, для развития её потенциала в интересах России и, следовательно, на социально-экономическое и культурное развитие страны, обеспечение её конкурентоспособности и укрепление национальной безопасности. Основным средством развития потенциала молодежи является ее вовлечение в социально-экономическую, общественно-политическую и социокультурную жизнь российского общества.

Государственная молодежная политика в Российской Федерации основывается на следующих принципах ответственности государства за соблюдение прав и законных интересов молодежи; ответственности молодых граждан за реализацию ими конституционных прав и обязанностей; приоритетности государственной поддержки молодежи на этапе социального, культурного, духовного и физического развития, выбора жизненного пути; преемственности, стабильности и совершенствования мер по формированию и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.

Государственная молодежная политика в Российской Федерации осуществляется в целях содействия социальному, культурному, духовному и физическому развитию молодежи; использования инновационного потенциала молодежи в интересах государственного и общественного развития, в интересах развития самой молодежи; реализации общественно значимых инициатив, общественно полезной деятельности молодежи, молодежных и детских общественных объединений; создания условий для более активного созидательного включения молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества.

Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, с учетом межведомственного подхода, в рамках образованной Правительственной комиссии по делам молодежи.

Активизация деятельности органов исполнительной и законодательной власти по вопросам молодежной политики на уровне субъекта Российской Федерации обусловлено рядом обстоятельств:

во-первых, необходимостью поддержки молодой семьи в связи со сложившимися неблагоприятными демографическими тенденциями и кризисными явлениями в семейно-брачных отношениях, ростом семейного неблагополучия и рисками социального сиротства;

во-вторых, по причине роста социальных проблем у разных категорий молодежи, так как возрастная социальная группа от 14 до 30 лет характеризуется разнообразием их потребностей;

в-третьих, в связи с неблагоприятным состоянием здоровья молодежи (физического, психологического, социального), распространением факторов неблагополучия в молодежной среде и ростом молодежных девиаций;

в-четвертых, пониманием необходимости масштабной поддержки личностных, интеллектуальных, профессиональных ресурсов молодых людей для формирования кадрового резерва в целях модернизации и дальнейшего развития всех сфер жизни региона.[1]

Задачи по реализации государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации рассматриваются органами представительной и исполнительной власти и утверждаются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В формировании и реализации государственной молодежной политики выделяются следующие основные приоритетные направления:

1. Государственная поддержка молодых граждан в сфере образования, воспитания и развития.

2. Содействие и поддержка молодых граждан в области охраны их здоровья, в профилактике опасных заболеваний и формирования здорового образа жизни.

3. Содействие обеспечению экономической самостоятельности молодых граждан и реализации их трудовых прав и обязанностей.

4. Государственная поддержка молодых семей.

5. Государственная поддержка молодых граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в их социальном обслуживании, в социальной реабилитации и адаптации.

6. Поддержка общественно значимых инициатив, общественно-политической деятельности молодежи, молодежных и детских общественных объединений.

Использованная литература:

1. Глухова М.Ф. Реализация принципов государственной молодежной политики в системе социального обслуживания молодых граждан. // Молодежь в социальном взаимодействии: самореализация, социальная активность, интеграция. Сб. материалов Международной научно-практической конференции (1-2 декабря 2009). Челябинск, 2010 с. 39-45

2. Социальный облик молодежи (на материалах Украинской ССР). - Киев, 1990, с.50

3. Чупров В.И. Некоторые методологические вопросы разработки концепции социального развития молодежи. // Показатели социального развития молодежи. М., 1986, с.12

Фомина С.В.
преподаватель
(РГСУ, г. Москва)

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕДАЧИ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

С 1 января 2009 года вступил в силу в полном объеме Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Новациями данного закона стали принципы территориальной организации местного самоуправления, согласно которым местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в муниципальных образованиях – «городских**,** сельских поселениях**,** муниципальных районах**,** городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения»;[1] а также статьи 14,15,16, закрепившие за каждым типом муниципального образования свой перечень вопросов местного значения (далее - Перечень), и возможность передачи полномочий по их решению от городских и сельских поселений (далее – Поселения) муниципальному району (далее – Район).

Однако, правоприменительная практика показывает, что органы местного самоуправления муниципальных образований по-разному понимают положения вышеуказанных статей Федерального Закона №131-ФЗ и соответственно по – разному осуществляют передачу полномочий, что не способствует созданию единого правового пространства.

Несмотря на важность данного вопроса в практической деятельности органов местного самоуправления, он не нашел пока должного отражения в научной литературе и требует дальнейшего изучения. В связи с этим представляется возможным сформулировать ряд актуальных проблем, связанных как правовым регулированием, так и практикой передачи полномочий между муниципальными образованиями.

Согласно ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ: «Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации…. Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений».[2]

Из буквального толкования данной статьи следует, что:

- заключение соглашений не должно носить массовый характер;

- не все поселения муниципального района могут заключать Соглашения, а лишь некоторые из них;

---

[1] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Версия от 2 октября 2010 г.

[2] Там же.

- заключение Соглашения – право, а не обязанность Поселения;

- передаются не все полномочия по решению конкретного вопроса местного значения, а лишь их определенная часть.

Кроме этого, статья определяет источник и порядок финансирования полномочий, а также обязательные условия Соглашений.

Казалось бы, юридически созданы все условия для четкого делегирования Районам полномочий от Поселений. Однако на практике всё оказалось не столь однозначно.

1. **Массовый характер передачи полномочий.** Анализ процесса передачи полномочий по решению вопросов местного значения показывает, что с 2006 года происходит масштабная передача полномочий по решению вопросов местного значения с уровня поселений на уровень муниципальных районов. К 2008 году такая передача была осуществлена в 62 регионах Российской Федерации. Так, в Московской области в 2009 году из 307 поселений области полностью полномочия самостоятельно исполнялись в 27 из них – в 19 городских и 8 сельских поселений. По состоянию на 1 января 2010 года из всех поселений уже в 32-х полномочия осуществляются самостоятельно – в 19 городских и 13 сельских поселениях. Сравнительный анализ данных по передаче полномочий за 2009 и 2010 годы показывает, что количество переданных для реализации полномочий с уровня поселений на уровень муниципального района постепенно уменьшается, что свидетельствует о росте самостоятельности поселений.[1] Однако, вряд ли можно считать благополучной пропорцию, когда лишь 1 из 10 поселений Московской области в состоянии самостоятельно, в соответствии с Конституцией, решать вопросы местного значения.

В той же Московской области в подавляющем числе муниципальных районов передача полномочий осуществлялась не «отдельными», а всеми поселениями. Это свидетельствует о том, что правовая норма не работает.

2. **«Вопросы местного значения» или «полномочия»?** Понятие «вопросы местного значения» используется в тексте Конституции Российской Федерации. Так, в ст. 130 закрепляется самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а в ст. 132 перечисляются некоторые вопросы местного значения. [2]

Федеральный закон №131-ФЗ определяет вопросы местного значения как «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно».[3]

Согласно словарю Ожегова «Полномочие – официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел».[4] В научной литературе понятие «полномочие» традиционно определялось как совокупность прав и обязанностей.

Однако в Федеральном законе №131-ФЗ многие вопросы, обозначенных как вопросы местного значения, согласно иным федеральным законам являются полномочиями органов местного самоуправления. Так, в п. 20

---

[1] URL: http:/www. sovetmo.ru. (дата обращения: 20.10.2010).

[2] Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – №4. – Ст. 445

[3] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»- [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Версия от 2 октября 2010 г.

[4] Толковый словарь русского языка Ожегова С. И. и Шведовой Н. Ю.URL:http://slovarozhegova.ru. (дата обращения: 20.10.2010).

Перечня законодатель вопросом местного значения назвал полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений, установленные ст. 11 Земельного кодекса Российской Федерации.[1] А в ст. 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации другая часть этого же вопроса местного значения также названа «полномочиями органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности».[2] В ст.ст. 14, 15 и 16 Федерального закона №131-ФЗ имеются и иные противоречия Федеральному законодательству.

Совершенно очевидно, что одно и то же понятие не может одновременно являться и вопросом местного значения и полномочием по его решению. Когда на практике возникает необходимость решить, какие именно полномочия Поселение передает Району, правоприменитель встает перед необходимостью сделать это лишь на основе собственного понимания и усмотрения, а не в соответствии с законом.

3. Различные подходы к определению объёма (части) передаваемых полномочий. В Перечне существует ряд вопросов, каждый из которых фактически включает в себя несколько различных вопросов обеспечения жизнедеятельности населения – это п.п. 10, 13.1, 19, 20, 28 и др. Если передать все полномочия по одной из частей таких вопросов, то формально закон соблюден. Но фактически Поселение отказывается от решения важного для населения, самостоятельного вопроса обеспечения жизнедеятельности. Такая же ситуация возникает в случае передачи почти всех полномочий по одному из иных вопросов Перечня, не имеющих «составного» строения. В этом случае, смысл исполнения Поселением 1-2 оставшихся полномочий практически утрачивается. Поселение из года в год «откладывает» самостоятельное решение вопросов местного значения на неопределенный срок. А закон ему в этом способствует.

Ярким примером различия в понимании норм вышеуказанного закона явилось обсуждение проекта Федерального закона «О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу РФ Законодательным Собранием Краснодарского края. [3]

Законодательное Собрание Краснодарского края предлагало внести в Федеральный закон № 131-ФЗ изменения о заключении соглашения на передачу полномочий по реализации в целом вопроса местного значения, а не его части, ссылаясь при этом на следующее: «…**органы местного самоуправления по-разному понимают норму о возможности передачи осуществления части полномочий** (выделено автором). Конкретный вопрос местного значения можно разделить на несколько относительно самостоятельных полномочий и передачу их осуществлять выборочно. Например, вопрос местного значения по созданию условий для организации досуга и обеспечению жителей поселения услугами организаций культуры

---

[1] Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001г. № 136-ФЗ.// Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001 г. № 44 ст. 4147.

[2] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.// Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2005 г. № 1 (часть I) ст. 16

[3] Проект Федерального Закона № 456306-4 «О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального Закона «об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенного Законодательным собранием Краснодарского края. - [Электронный ресурс], Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Версия от 2 октября 2010 г.

делится на два полномочия: «создание условий для организации досуга населения» и «обеспечение жителей поселения услугами организаций культуры»…. Аналогично объединены полномочия по большинству вопросов местного значения, и разрывать их, по нашему мнению, является нецелесообразным».[1]

Правительство Российской Федерации так мотивировало свой отказ поддержать данный проект: «…действующая редакция абзаца первого части 4 статьи 15 Федерального закона в полной мере регулирует отношения при передаче указанных полномочий, предусматривая, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий, что подразумевает передачу полномочий по решению вопроса местного значения как в части, так и в целом в случае, если вопрос местного значения носит комплексный характер».[2] Совершенно очевидно, что нечеткость формулировки данных статей, приводит к трудностям их практической реализации.

4. Отсутствие в Законе норм, устанавливающих процедуру передачи полномочий. Федеральный закон №131-ФЗ не регламентирует процедуру заключения соглашений. В связи с этим складывается практика, когда в одних муниципальных образованиях Соглашения заключают их Главы[3], в других – руководители местных администраций. В некоторых Поселениях Соглашения утверждаются решениями представительных органов, а в иных такие решения отсутствуют. Анализ ряда соглашений показывает, что вся ответственность за неисполнение переданных полномочий сводится к финансовым санкциям. Таким образом, на местах «забывают» об ответственности перед населением.

В качестве попытки разработать процедуру заключения Соглашений можно рассмотреть Решение Совета депутатов Коломенского муниципального района[4], в котором подробно изложены все этапы подготовки и заключения Соглашений. Наиболее интересным моментом в этом Решении служит п. 4.1: «Инициировать прием части полномочий поселения могут органы местного самоуправления района либо органы местного самоуправления поселения» и «..С целью оптимизации процесса заключения Соглашения при подготовке проекта администрацией района могут быть направлены письма в адрес глав других поселений, не принявших решение о передаче данных полномочий, с предложением рассмотреть вопрос о передаче конкретных полномочий»[5], т. е. всем главам поселений «советуют» также передать аналогичные полномочия Району. Нередки примеры одномоментного принятия согласованного сразу со всеми поселениями, одинакового перечня передаваемых полномочий.[6] В

---

[1] Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».- [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Версия от 2 октября 2010 г.

[2] Письмо Правительства РФ от 1 февраля 2008 г. N 439п-П16.- [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Версия от 2 октября 2010 г.

[3] URL: http://www.narofominsk.ru. (дата обращения: 20.10.2010).

[4] Порядок заключения соглашений органами местного самоуправления Коломенского муниципального района с органами местного самоуправления поселений, входящих в его состав, о передаче (принятии) части полномочий. Утвержден решением Совета депутатов Коломенского муниципального района Московской области от 5 декабря 2008 г. N 421/43СД. - [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Версия от 2 октября 2010 г.

[5] Там же.

[6] Решение Совета депутатов Чеховского муниципального района Московской области от 21 ноября 2008 г. N 74/10 «О принятии к осуществлению части полномочий органов местного

Соглашениях встречаются и дополнительно возлагаемые на Поселения обязанности: «Поселение обязано по вопросам владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности Поселения оформить в соответствии с законодательством Российской Федерации доверенность на представление интересов Поселения Комитетом по управлению имуществом Администрации муниципального района».[1]

5. Почему Районы принимают полномочия Поселений?

Научный и практический интерес представляет выявление причин, по которым Районам выгодно принимать к исполнению определённую часть полномочий Поселений.

Наиболее часто передаваемыми Району вопросами являются те, что связаны с распоряжением ресурсами: установление местных налогов и сборов, формирование и исполнение бюджета, владение и распоряжение муниципальной собственностью, утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки поселений, вопросы ЖКХ, по содержанию и строительству дорог, содержанию и развитию муниципального жилищного фонда, выдача различных разрешений. Вероятно, подобная практика вызвана лоббированием со стороны районных администраций, не желающих утратить свое влияние на Поселения. Четко просматривается существующая тенденция – несмотря на формально провозглашенное в Федеральном законе №131-ФЗ отсутствие подчиненности муниципальных образований друг другу, фактически в реальной практике продолжает действовать приоритет муниципальных районов перед поселениями. У Районов на сегодняшний момент достаточно рычагов воздействия на Поселения с целью получить выгодные или даже организационно необходимые полномочия. Районам нужно оставить за собой полномочия, которые исполнялись ими в течение многих лет и могут обеспечить работой бюрократический аппарат районных администраций, при этом не нужно сокращать определенные организационные структуры.

То, что органы исполнительной власти и поселений и районов формируются не выборным путем, не исключает возможности подмены интересов населения собственными потребностями должностных лиц. Таким образом, нередко при заключении Соглашений «полезность для населения» заменяется «полезностью для чиновников».

Представляется, что подобная модель законодательного регулирования передачи полномочий не является оптимальной.

В связи с вышеизложенным, представляется логичным утверждение, что «конституционный формат российского муниципального права должен быть ориентирован на юридическое сопровождение всего комплекса общественных отношений, посредством которых обеспечивается организация и осуществление местного самоуправления в Российской Федерации».[2] Это в полном объёме относится и к отношениям по передаче полномочий. Однако встречающееся в научной литературе утверждение, что «Видовое разнообразие муниципальных образований … диктует необходимость

самоуправления городских и сельских поселений Чеховского муниципального района». - [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «Гарант». Версия от 2 октября 2010 г.

[1] Соглашение о передаче Наро-Фоминскому муниципальному району отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения городского поселения Калининец. URL: http:// www.narofominsk.ru. (дата обращения: 01.10.2010).

[2] Князев С.Д., «Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права» // Журнал российского права.- 2008 г.- N 6.

дифференциации относящихся к их ведению вопросов местного значения»[1] не является своевременным и оправданным в реалиях современного законодательства и в свете тех проблем, которые нам удалось сформулировать.

В сложившихся условиях, на наш взгляд, начать нужно не с дифференциации, а с устранения неопределенности нормативного содержания положений Федерального закона №131 - ФЗ, в целях недопущения нарушений конституционной самостоятельности Поселений.

На начальном этапе можно предложить принятие следующих **мер по совершенствованию законодательства:**

1. Законодателю необходимо проанализировать практику применения ст. 15 и исключить из текста повсеместно неисполняемую норму об «отдельных муниципальных образованиях».

2. Устранить одновременное существование в законодательстве одного и того же понятия в различных значениях. «Полномочия» в одном законе не могут быть «вопросами местного значения» в другом. Поскольку ст. 18 Федерального закона №131-ФЗ устанавливает, что «Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон»[2], необходимо внести изменения не в отраслевое и иное законодательство, противоречащее Федеральному закону №131-ФЗ, а именно в данный Перечень.

3. Каждый вопрос местного значения необходимо сформулировать однозначно, непротиворечиво, не допуская сложных, «комплексных» формулировок.

4. В деятельности муниципальных образований (при необходимости – при вмешательстве соответствующих надзорных органов) должна быть устранена существующая практика передачи полномочий, не установленных ни Федеральным законом №131-ФЗ, ни Уставами муниципальных образований. Передача финансовых средств на исполнение юридически не существующих полномочий - незаконна.

5. В целях устранения пробела в регулировании процедуры заключения соглашений необходимо внести в ст. 15 соответствующие нормы.

На втором этапе целесообразно законодательно установить перечень не делегируемых полномочий. В этот перечень должны войти полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом и бюджетные полномочия Поселений.

На следующем этапе представляется возможным исключить передачу полномочий, что позволит всем типам муниципальных образований выстроить в соответствии с закрепленными вопросами местного значения четкую систему управления муниципальным образованием, создать адекватные содержанию и объему полномочий муниципального образования организационные структуры, оптимизировать их численный состав.

Позиция Конституционного Суда РФ, состоящая в том, что «общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1 Конституции Российской Федерации),

---

[1] Там же.

[2] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»- [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Версия от 2 октября 2010 г.

.

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, а также верховенства закона»[1] – должна стать ориентиром для совершенствования норм муниципального права.

Французова Ю.Д.
аспирант
(ГУУ, г. Москва)

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАКТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ, КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (по материалам Минрегионразвития РФ)

Одно из наиболее актуальных и обсуждаемых тем в последнее время становится практика взаимодействия органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами, органами прокуратуры.

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Такой конституционно-правовой статус системы местного самоуправления предполагает, что наиболее приближенный к населению уровень публичной власти будет находиться под непосредственным наблюдением и контролем самих граждан.

Однако высокая гражданская и правовая сознательность в настоящее время в нашей стране только формируются.

В законодательстве Российской Федерации уже закреплены механизмы, необходимые для осуществления населением контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Грамотное применение указанных механизмов позволяет жителям оказывать реальное влияние на положение дел в муниципалитете. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» предусматривает и различные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, в том числе реализацию правотворческих инициатив граждан, участие в публичных слушаниях, а также возможность инициирования голосования по кандидатурам должностных лиц местного самоуправления.

Однако в настоящее время наблюдается недостаточное участие граждан в решении местных дел, а возможный контроль за органами местного самоуправления со стороны самих граждан частично компенсируется надзором органов государственной власти.

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. N 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда».// Собрание законодательства Российской Федерации от 17 ноября 2003 г. N 46 (часть II) ст. 4509.

Здесь важно указать на проблемные вопросы практики взаимодействия органов прокуратуры, контрольно-надзорных органов с органами местного самоуправления:

Во-первых, органы местного самоуправления обращают внимание на большое количество запросов от различных органов государственной власти, значительную часть которых составляют запросы органов прокуратуры. Запросы касаются предоставления информации о муниципальных правовых актах, структуре органов местного самоуправления, муниципальном заказе. Однако основной массив запрашиваемой информации носит открытый характер и согласно требованиям законодательства об информационной открытости органов власти размещается в средствах массовой информации и в сети Интернет на официальных сайтах муниципалитетов.

Во-вторых, запрашиваемая информация объемна по содержанию и требует значительных временных и материальных затрат для ее подготовки. Контрольно-надзорные органы, зачастую для исполнения запросов устанавливают очень сжатые сроки (до 2 часов), что влечет необходимость отвлечения значительного числа муниципальных служащих от исполнения их основных обязанностей.

В соответствии со статистикой Министерства регионального развития Российской Федерации в городских поселениях работает в среднем 10-13 муниципальных служащих. В 6 тысячах сельских поселений (31% от общего количества сельских поселений)[1] количество муниципальных служащих составляет не более двух человек. Сложившаяся ситуация с кадровым обеспечением является как следствием отсутствия квалифицированных специалистов так и финансовым положением муниципальных образований.

При сложившемся штатном расписании органы местного самоуправления вынуждены выделять в своем аппарате специалиста, работа которого полностью направлена на подготовку материалов для контрольно-надзорных органов. Советами многих муниципальных образований, в частности Волгоградской, Рязанской, Свердловской, Томской областей, отмечается, что для подготовки материалов по многочисленным запросам даже в крупных муниципалитетах требуется привлекать на протяжении нескольких дней работников ряда структурных подразделений.

Сложившаяся ситуация, безусловно, сказывается на качестве реализации социально значимых полномочий муниципалитетов. Подготовка муниципальными служащими материалов, в рамках проводимых в отношении органов местного самоуправления контрольно-надзорных мероприятий, зачастую приводит к неэффективному решению вопросов местного значения, и как следствие отражается на качестве организации оказания населению муниципальных услуг.

В-третьих, информация по одним и тем же сферам деятельности органов местного самоуправления, например, практика предоставления в аренду муниципального имущества, размещения муниципального заказа и другое, запрашивается различными ведомствами. Организация проверок между ведомствами не скоординирована.

Запросы статистического характера различных органов государственной власти дублируют друг друга по содержанию, различаясь лишь по форме.

[1] По состоянию на 1 декабря 2010 года в РФ всего 23652 муниципальных образования, в том числе: 278 городских округов, 1826 муниципальных районов, 1735 городских поселений, 19341 сельское поселение, 236 внутригородских муниципальных образований (данные Госкомстата России)

Так, к примеру, использование бюджетных средств муниципальными образованиями Магаданской области проверяется практически одновременно областным финансовым управлением, прокуратурой, отделом внутренних дел и контрольно-счетной палатой.

Советом муниципальных образований Ивановской области отмечается, что при проведении проверок в крупных городах в соответствии с поручениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации или областной прокуратуры в адрес органов местного самоуправления поступают соответствующие запросы по одним и тем же направлениям одновременно из всех районных прокуратур.

Отдельно следует отметить, что значительная часть обоснованных с точки зрения законодательства требований и предписаний контрольно-надзорных органов, неисполнимы из-за отсутствия в бюджетах муниципальных образований соответствующих средств.

Советами муниципальных образований Курганской и Тамбовской областей указывается, что требования контрольно-надзорных органов далеко не всегда соответствуют реальным возможностям местных бюджетов.

К примеру, только «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения»[1], как отмечают органы местного самоуправления, в полном объеме на одном объекте могут быть реализованы лишь при наличии финансовых средств в размере от 1 до 1,5 млн. рублей. Учитывая, что более половины сельских поселений имеет доходы бюджета, без учета дотаций из вышестоящих бюджетов, менее 1 млн. рублей в год.

Проведенный анализ показывает, что практика взаимодействия органов местного самоуправления с органами прокуратуры, контрольно-надзорными органами, создает в ряде случаев чрезмерное административное давление на органы местного самоуправления, что препятствует эффективному осуществлению возложенных на них полномочий по решению вопросов местного значения.

Вместе с тем проверки деятельности органов местного самоуправления не должны формировать безынициативные настроения в среде муниципального сообщества. Они должны носить конструктивный характер, а требования, предъявляемые к муниципалитетам должны быть соразмерны их возможностям.

Наиболее востребованным муниципальным сообществом сегодня является вопрос поддержки местного самоуправления. Представляется, что органы прокуратуры могли бы быть действенными советчиками для органов местного самоуправления в вопросах нормотворчества, решения органами местного самоуправления собственных контрольных полномочий.

В качестве основных путей урегулирования поставленных вопросов предлагается следующее.

1. В целях повышения эффективности, оптимизации взаимодействия контрольно-надзорных органов, органов прокуратуры с органами местного самоуправления предлагается совместно с Генпрокуратурой России проработать вопрос закрепления на уровне законодательства России требований к периодичности и порядку проведения плановых и/или иных мероприятий по контролю в отношении органов местного самоуправления. Данное предложение возможно реализовать по аналогии с Федеральным

[1] Утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 08.04.2003 № 35 «О введении в действие СанПиН 2.1.1279-03»

законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», возложив на органы прокуратуры при этом функции по согласованию и учету проверочных мероприятий. Указанные принципы могут быть отражены в административных регламентах соответствующих контрольно-надзорных органов.

2. В целях повышения оперативности взаимодействия контрольно-надзорных органов с органами местного самоуправления предлагается рассмотреть вопрос о расширении практики предоставления органами местного самоуправления запрашиваемой информации в электронном виде. Тем более что, значительная часть информации о деятельности органов местного самоуправления должна размещаться в сети Интернет либо находится в регистре муниципальных правовых актов, который ведет субъект Российской Федерации.

Общественным организациям, в том числе региональным советам муниципальных образований можно рекомендовать активнее оказывать необходимую методическую и консультативную поддержку органам местного самоуправления, в том числе в части повышения правовой грамотности должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих.

Интересно рассмотреть опыт Совета муниципальных образований Пензенской области по созданию электронной базы данных правовых ошибок, совершаемых муниципальными образованиями, к участию в данном проекте привлечены и органы прокуратуры.

Подобный опыт может быть использован и в других субъектах Российской Федерации, что позволит повысить качество принимаемых муниципальных правовых актов и как следствие сократить количество протестов прокуратуры и судебных обжалований.

Реализация подобных проектов должна способствовать развитию конструктивного сотрудничества между контрольно-надзорными органами, органами прокуратуры и органами местного самоуправления.

Ходченков С.В.
аспирант, старший преподаватель
(Кузбасский Государственный Технический Университет, г. Кемерово)

САМООПРЕДЕЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Гражданское общество создается людьми как определенная система экономических, политических, правовых, культурных и иных общественных отношений, самостоятельная по отношению к органам государственной власти. Эффективность таких общественных отношений зависит в первую очередь от степени свободы, ответственности и активности граждан, во-вторых, от развитости и эффективности рыночной экономики, и, наконец, от зрелости правовых и демократических институтов государства.

Государство является определенным способом организации общества. Оно не существует изолированно от окружающей его общественной среды. Поэтому именно от активности свободных, ответственных людей, их жизненной энергии, уровня гражданской, правовой, политической культуры и образования зависит построение правового, эффективного государства, в котором

побеждена коррупция. Именно осознание людьми своей гражданственности является определяющим фактором в формировании общественного потенциала, необходимого для активной антикоррупционной деятельности в России.

Без отстаивания человеком своих личных прав и свобод, в частности, права на достойную жизнь, права на достоинство личности, права на свободу и личную неприкосновенность, невозможно формирование и развитие свободной, ответственной и созидательной личности. Без отстаивания человеком своих экономических прав, как то, права на частную собственность, права на свободу предпринимательской деятельности, на равенство прав конкуренции, невозможно становление малого и среднего бизнеса, формирование эффективной экономики, среднего класса - основы гражданского общества. Без отстаивания человеком своих прав на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, прав на получение информации, нельзя установить общественный контроль над деятельностью власти, который заставит государство исполнять законы и эффективно работать на общее благо.

По существу, процесс искоренения причин коррупции, то есть безответственности и неэффективности государства, неразвитости гражданского общества, теневого характера и сырьевой направленности экономики, наконец, несовершенного и взяткоемкого законодательства, начинается сегодня с каждого отдельного человека, его правового и гражданского самоопределения и самовыражения. Борьба с коррупцией есть ни что иное, как борьба граждан за свои права, за ответственную, честную и эффективную государственную власть, а в конечном итоге, за достойную, безопасную, благополучную жизнь.

Чтобы достичь данных целей, гражданское общество должно установить общественный контроль над деятельностью государственной власти. Общественный контроль - это подотчетность органов государственной власти и должностных лиц гражданам. Подотчетность, во-первых, предполагает право граждан получать отчет посредством необходимой информации о деятельности власти. Во-вторых, подотчетность предполагает право граждан принимать меры, то есть накладывать санкции, в случае, если информация или объяснения будут сочтены неудовлетворительными. Сложность общественного контроля в данном случае состоит в том, что прозрачности власти недостаточно для обеспечения ее подотчетности гражданам. Прозрачность способствует осуществлению права получать отчет, но не обязательно ведет к получению права принимать меры. Поэтому очень важно развивать демократические институты, которые повышают подотчетность власти обществу. Это в первую очередь свободное развитие СМИ, свободные выборы, демократическое развитие парламента, политических партий, активное развитие местного самоуправления и т.д.

Холопов В.А.
канд. полит. наук, канд экон. наук, профессор
(Рязанская городская Дума)

НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Взаимодействие власти и общества на всех уровнях публичного управления является одним из самых дискуссионных вопросов как в политической науке, так и в практике государственного и муниципального управления. Проблемы развития и состояния гражданского общества в России, степень его влияния на принятие политических решений и участие в публичном управленческом процессе становятся предметом обсуждения научных конференций, выступлений государственных деятелей, подготовки докторских и кандидатских диссертаций. Однако ответ на вопрос - как сблизить общество и власть - остается открытым для многих политических систем.

К сожалению, большинство работ по данной тематике имеют одинаковую структуру. Как правило они сводятся к определению понятия «гражданское общество» и обсуждению проблемы состояния гражданского общества в России. В то же время лишь небольшая часть исследований содержит рекомендации, как сделать взаимодействие власти и общества более эффективным, какие механизмы и инструменты станут действенными в данном вопросе.

На наш взгляд в исследовании вопросов взаимодействия власти и общества мало внимания уделяется такому действенному инструменту как непосредственная демократия. Ведь именно через формы непосредственной демократии население получает возможность оказывать воздействие на процесс принятия решений по вопросам местного значения, контролировать местную власть, осуществлять процесс управления муниципальным образованием.

Непосредственную демократию можно представить в виде системы, имеющей три уровня: базовые ценности, составляющие содержание, суть непосредственной демократии; механизм реализации и достижения ценностей демократии; конституционно-правовые институты и нормы, через которые упомянутые выше ценности получают непосредственное обоснование, закрепление и определяющее юридическое значение[1].

Непосредственная демократия как система ценностей реализуется посредством основ конституционного строя, действующих в системе местного самоуправления, - выборности, плюрализма, верховенства правового закона и, прежде всего конституции. Перечень данных институтов позволяет увидеть, что непосредственная демократия осуществляется в основном не бюрократическими, не насильственными, не давящими на человека способами, а теми, которые «повернуты лицом к человеку», то есть, непосредственная демократия как механизм управления представляет собой совокупность институтов, процедур выработки решений, обеспечивающих функционирование всей системы местного самоуправления в соответствии с ценностями демократии, создающих возможность учета мнения местного сообщества по вопросам местной жизни.

[1] Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М , 1996. С. 41.

В современном мире непосредственная демократия встречается главным образом на уровне местного самоуправления. распространенность прямых форм демократии прямо зависит от того, насколько удается децентрализовать процесс вынесения решений и передать право их принятия сравнительно небольшим, локальным коллективам[1].

Формы непосредственной демократии позволяют осуществлять прямое народовластие. по мнению сторонников непосредственной демократии, лишь прямое правление представляет собой подлинное народовластие, даёт больше возможностей по сравнению с представительными институтами для выражения интересов и воли народа. её преимущества также в том, что непосредственное (прямое) правление обеспечивает полную легитимизацию власти, преодоление политического отчуждения граждан, что повышает стабильность политической системы и эффективность управления; расширяет за счёт участия многих людей интеллектуальный потенциал политических решений, повышает вероятность их оптимизации; развивает общественную активность населения, способствует свободной самореализации и самоутверждению личности, её развитию в целом; обеспечивает эффективный контроль за политическими институтами и должностными лицами, предотвращает злоупотребление властью, отрыв правящей элиты от народа, бюрократизации чиновничества.

Достоинства непосредственной демократии заключаются главным образом в том, что она обеспечивает наиболее полное участие членов данного сообщества в управлении общественной жизнью, сводит к минимуму отчуждение народа от институтов власти, укрепляет легитимность последних, а также при определенных условиях может закрыть дорогу непопулярным проектам нормативных правовых актов и общественно вредным нововведениям[2].

Справедливости ради надо отметить, что у прямого правления есть не только сторонники, но и противники, которые акцентируют внимание на её слабых местах. это низкая эффективность принимаемых решений вследствие недостаточной компетентности и ответственности должностных лиц, поскольку важнейшие решения принимаются широким кругом никем не контролируемых и не несущих за это ответственности непрофессионалов; невозможность привлечь большинство граждан к систематическому участию в управлении без принуждения, нарушения личной свободы, поскольку основная масса населения не желает добровольно заниматься политикой.

Еще один существенный минус, который отмечают противники прямой демократии - это ее невысокая эффективность и недостаточная компетентность принимаемых решений, что объясняется отсутствием у населения достаточных знаний о предмете принимаемых решений, неизбежностью продолжительных дискуссий при коллективом обсуждении проектов решений и снижением персональной ответственности за последствия всенародно принятых решений[3].

Отметим также, что при изучении теоретических основ непосредственной демократии в современной России следует иметь в виду и сравнительную редкость ее фактического использования. Если не принимать во внимание периодические муниципальные выборы, явка избирателей на которые оставляет желать лучшего, подтверждением этому служат факты весьма

---

[1] Пугачев В.П. Политология. М., 2001. С. 239.

[2] Астафичев П.А. Прямая демократия в местном самоуправлении: конституционно-правовой аспект // http://law.edu.ru/script/cntSource.asp?cntID=100086769

[3] Нифанов А.Н. Правовые формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления. Автореферат дисс. кандидата юр. наук. Р-на-Д. С. 21.

нечастого проведения местных референдумов, эпизодического обращения граждан с нормотворческой инициативой, фрагментарных собраний и сходов индивидов для обсуждения и решения вопросов муниципального значения. Сравнительно же активные обращения граждан в органы местного самоуправления, как правило, направлены на удовлетворение их личных потребностей и интересов, а не публично значимых проблем. По названным причинам правовое регулирование прямой муниципальной демократии слабо апробируется на практике, законодатель не получает обратных «сигналов» о необходимости совершенствования нормативно-правовой базы этих явлений и процессов.

Исходя из этого развитие непосредственной демократии требует постоянного развития инициативы и самодеятельности граждан, усиления их решающей роли во всех процессах экономического и политического развития.

Стоит признать, что формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, определённые 131-м Федеральным законом не получили в практике муниципального управления широкого распространения. Существует целый ряд проблем экономического и политического характера, препятствующих распространению данных форм. Так, можно говорить о пробелах в нормативной базе, отсутствии финансовых средств для реализации некоторых форм, например, местного референдума. Однако главной проблемой следует считать недоверие население местным органам власти, низкий уровень политической культуры граждан и стабильное нежелание принимать участие в общественных делах и публичном процессе управления, а так же отсутствие заинтересованности у местных органов власти в расширении гражданской инициативы и привлечение населения к процессу принятия решений.

Вместе с тем широкое применение форм непосредственной демократии позволяет добиться включения граждан в муниципальный управленческий процесс, расширения самоуправленческих начал и традиций, формирования элементов гражданского контроля за действиями и решениями местной власти.

Непосредственная демократия должна стать эффективным и повседневным инструментом граждан в решении вопросов местного и общегосударственного значения. При этом следует ориентироваться на то, чтобы эти формы самоуправления использовались не только в тех случаях, когда у официальных структур возникает потребность в выявлении воли народа, но и тогда, когда само население заинтересовано в том, чтобы государственные органы были осведомлены о его позиции.

В то же время управленческий аппарат должен быть заинтересован в том, чтобы чаще обращаться к институтам непосредственной демократии в своей деятельности, так как решения, принятые данным способом, приобретают прочную основу и широкую поддержку. Для этого целесообразно законодательно определить случаи, в которых использование институтов непосредственной демократии обязательно при подготовке или принятии управленческих решений.

Чтобы избежать прямой спекуляции и манипулирования со стороны органов власти и управления политической волей населения необходимо добиваться того, чтобы гражданин имел способность формировать свое собственное мнение по решающим вопросам. В любом случае, осуществление власти предполагает ответственность государственных структур и сознание ответственности у граждан.

В этой связи необходимым условием функционирования и развития демократии является соответствие политического сознания и организационной

структуры. Любые спроектированные теоретические формы и модели политического участия не станут реальностью, если не будут соответствовать уровню политической сознательности и культуры населения. Это удел политически зрелых, социально активных людей, находящихся в этой деятельности удовлетворение, добивающихся реализации в процессе этой работы своих интересов. Поднять всех людей до одинаково достаточного уровня сознательности и культуры невозможно, поэтому в этом смысле можно говорить, что прямая демократия тоже является уделом избранного круга граждан. Кроме того, властно-управленческая деятельность социальных общностей является добровольной, это дело свободных граждан. В этой связи уместно привести замечание К. Хессе: «Во всех случаях демократия в своем существе является делом зрелых, информированных граждан, а не незнающей, тупой, подверженной лишь аффектам и иррациональным желаниям массы, которая остается по воле добрых или дурных властителей во тьме неведения относительно своей судьбы»[1].

Чернобаева А.Ю.
канд. ист. наук, доц.
(ГУУ, г.Москва)

«ЖЕНСКИЙ ВОПРОС» И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ЖЕНСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ В 80-90-е гг. XIX ВЕКА

Политика государственного управления Александра III (1881-1894) определяется как «охранительная» и представляет собой поворот к консерватизму после либеральных реформ Александра II. В социально-политической сфере она была призвана укрепить христианско-монархическую идеологию, создать систему государственно-административных мер, препятствующих распространению терроризма и революционной пропаганды. О такой направленности в деятельности правительства было заявлено в Манифесте 29 апреля 1881г., Положении о мерах к ограждению государственного порядка и общественного спокойствия (1881), Временных правилах о печати (1882), Временных правилах для евреев (1882), Университетском уставе (1884). Действия государственной власти были реакцией на «вызов времени» и стремились нейтрализовать или противостоять нежелательным для самодержавия социальным проявлениям.

Относительно новой в общественной жизни России того времени проблемой можно назвать «женский вопрос», заявивший о себе в обстановке буржуазно-демократических преобразований 60-70-х гг. XIX в. и начавшегося интенсивного социально-экономического развития страны. Вполне естественно, что на начальном этапе представления о проблемах женщин и перспективах их решения были ещё весьма смутными. Была озвучена общая идея – несогласие с неравноправным положением женщины; в качестве одного из основных требований было выдвинуто предоставление женщинам равных с мужчинами прав в области образования. Предполагалось, что, получив широкие образовательные возможности, женщина добьётся, наконец, свободы профессиональной деятельности и экономической независимости.

[1] Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С.3.

Существовавшие в России второй половины XIX в. возможности получить образование для лиц женского пола были таковы. Начальное образование, сверх домашнего обучения, давали школы различных категорий – земские, церковно-приходские, заводские, воскресные. По заявлению обер-прокурора Св.Синода К.П . Победоносцева, именно церковно-приходские школы «по самим условиям существующего в них обучения и надзора представляют собой гораздо более гарантий для правильного и благонадёжного в церковном и народном духе образования, нежели другие виды народных школ и поэтому заслуживают со стороны правительства поддержки и поощрения»[1]. Действительно, на организацию и деятельность церковно-приходских школ правительством постоянно выделялись крупные суммы, а их число выросло с 1893 до 1903 г. с 31835 до 44500[2].

Средние учебные заведения, в которые могли поступить девушки, сводились к закрытым сословным институтам и пансионам, а также к ним добавились гимназии, уже носившие всесословный характер. И если институты продолжали воспитывать из учениц исключительно «барышень», мало приспособленных к реальной жизни, то гимназии, по выражению Р.Стайтса, превратились в «костяк женского среднего образования в дореволюционной России»[3]. Систему среднего образования, кроме того, дополняли епархиальные училища, прогимназии, профессиональные школы, куда девушки также могли поступать.

Гимназии давали необходимую подготовку к получению высшего образования, и многие их выпускницы стремились найти способы для поступления в высшие учебные заведения, хотя юридически женщины в России такого права не имели. Правда, в эпоху либеральных преобразований 1860-70-х гг. единицам удавалось посещать лекции без специального разрешения Министерства народного просвещения. Эти попытки женщин получить высшее образование в российских университетах можно рассматривать лишь как исключение, тем более, что они не претендовали на получение дипломов, ученых степеней, должностей. И тем не менее вопрос о высшем образовании для женщин в России не только не решался, но даже не обсуждался в ходе проведения университетской реформы в 1863 году.

В стремлении получить высшее образование множество девушек из России с середины 60-х гг выезжали за границу (в основном, в Цюрих), чтобы поступить в университет или в высшую техническую школу. Нередко – вопреки воле родителей, разрывая связи с семьёй и родными. Для тех, кому образование за границей было не по средствам, существовала такая форма обучения, как «летучие университеты»: лекции читались без специального разрешения, на частных квартирах, причем известными учеными и университетскими профессорами – И.М. Сеченовым, Д.И.Менделеевым, И.И. Мечниковым, В.О. Ковалевским.

Многократные настойчивые просьбы, петиции научной и женской общественности к властям привели к открытию первых российских- высших учебных заведений для женщин – в 1872 г. Высших женских курсов Герье в

---

[1] Цит. по: Филиппова Л.Д. Из истории женского образования в России // Вопросы истории. 1963. №2. С.212.

[2] См.: Рашин А.Г. Грамотность и народное образование в XIX и XX вв. // Истор. записки. №37. С. 34, 39.

3 Стайтс Р. Женское освободительное движение в России: Феминизм, нигилизм и большевизм, 1860-1930. М., 2004. С.237.

Москве и в 1878 г. Высших женских Бестужевских курсов в Петербурге. В дальнейшем было принято Положение об открытии высших женских курсов в других университетских городах.

В изменившейся исторической обстановке 80-х годов Александр III, проводя политику в русле «консервативного обновления» России, стремился ограничить распространение оппозиционных настроений. В системе женского образования наибольшее беспокойство властей в этом отношении вызывали именно высшие учебные заведения. Известно, что царская семья отнюдь не приветствовала идею университетского образования для девушек. Царь не позволил использовать изображение своей жены на дипломах выпускниц женских курсов[1]. Речь, однако, не шла об экстраполяции личного негативного отношения в область государственной политики. Политический курс, проводимый министром народного просвещения И.Д. Деляновым в 1882-1897 гг в отношении высшего женского образования, был довольно гибким, но не лишенным противоречий. С одной стороны, следовало считаться с феминистским движением, которое в развитых странах Запада принималось во внимание властями. В то же время организация женского образования порождала множество социальных и политических проблем. Для их обсуждения и решения по Высочайшему утверждению созывались комиссии из представителей заинтересованных министерств и ведомств. Одна из них – «Комиссия по вопросу об изыскании главнейших оснований для лучшей постановки женского образования в Империи» - вела работу в середине 1880-х годов.

Из журналов (протоколов) её заседаний явствует довольно критичное отношение государственных структур к организации высшего женского образования: «Несомненно, что во всём цивилизованном мире обнаружилось стремление женщины к высшему и основательному образованию. Это стремление, в сущности справедливое, приняло все черты болезненного увлечения, потому что оно совпадает с анормальным состоянием семейства и общества. Если невозможно игнорировать подобное стремление, нельзя давать ему полную свободу»[2]. Был определён круг проблем, вызывавших наибольшую тревогу:

- отсутствие у студенток средств к существованию, серьёзные материальные затруднения;
- ужасающие бытовые условия;
- образ жизни, свидетельствующий о падении нравов;
- зачастую неподготовленность к восприятию и усвоению дисциплин университетского курса;
- распространение в женской студенческой среде оппозиционных настроений. Отмечалось, что «слушательницы курсов, среди которых есть и политически неблагонадёжные лица, устраивают сходки для обсуждения общих вопросов и протестуют против действий профессоров»[3].

Принимая во внимание отмеченные издержки организации высшего женского образования, комиссия определила основные направления своей деятельности: «обсудить, 1) насколько необходимы и полезны высшие женские курсы, и если они полезны, то на каких более рациональных основаниях следует их устроить и 2) не преобразовать ли их в высшие

[1] Там же.
[2] Журналы Высочайше учреждённой Комиссии по вопросу об изыскании главнейших оснований для лучшей постановки женского образования в Империи. СПб., 1886. С.3.
[3] Там же. С. 106.

учебные заведения по плану, выработанному комиссией…»[1]. В ходе обсуждения были высказаны самые разные, в том числе и крайне негативные мнения о постановке женского образования. Однако общее решение как комиссии, так и созванного вскоре Особого совещания из представителей министерств внутренних дел и народного просвещения под председательством И.Д. Делянова можно назвать вполне корректным и взвешенным. Оно сводилось к наведению порядка в деятельности Высших женских курсов, усилению контроля за ними со стороны правительства. В частности, было дано распоряжение разработать для них специальные правила, а до их введения временно приостановить приём новых слушательниц.

Правила для Высших женских курсов были составлены Министерством народного просвещения, введены в действие Кабинетом министров в 1889г. Высшие женские курсы восстанавливалась со статусом частного учебного заведения, следовательно, не давали никаких прав в аспекте научной и профессиональной деятельности после их окончания. Контингент учащихся определялся в 400 чел. Курсы подразделялись на два отделения: историко-филологическое и физико-математическое. Слушательницы курсов должны были жить либо у родственников, либо в интернате. С 1889-1890гг. приём слушательниц на Высшие женские курсы был возобновлён.

Данное конкретное решение показывает, что государственная политика в области высшего женского образования в 80-90-е гг. XIX в., в целом консервативная, была направлена не на уничтожение, а на упорядочение и регламентацию со стороны властей высших учебных заведений для женщин.

Шабунин В.В.
аспирант
(ГУУ, г. Москва)

МИССИОНЕРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РПЦ И ОБЩЕСТВЕННОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX ВЕКА

В результате преобразований последних десятилетий в России почти все социально-политические отношения подверглись глубокому изменению. Кардинальные перемены парадигм многочисленные проблемы и новые явления, среди которых формирование гражданского общества, оценка его реалий, потенций занимает одно из ведущих мест. В настоящее время в России актуальной является проблема развития гражданского общества. Как известно, понятие «гражданское общество» - одна из самых распространённых категорий в общественных науках.

Необходимо отметить, что подавляющее большинство характеристик этого феномена (как у классиков политической и философской мысли Дж.Локк, Т. Гоббс, И. Кант, Г. Гегель), так и у современных исследователей (Ю.М. Резник, А.С. Автономов, А.С. Серебряков и др.), раскрывающих гражданское общество как понятие политологическое. Однако можно подойти к этой проблеме и с другой точки зрения и задаться вопросом: каковы духовные предпосылки и основы гражданского общества? Известный русский философ

[1] Там же. С. 14.

С.Л. Франк одним из первых поднял эту проблему, полагая что «задача государства не исчерпывается охранением безопасности, но утверждением общественного благосостояния. Государство, как все вообще моменты общества, служит не какой-нибудь чисто внешней и утилитарной цели, а утверждению целостной правды, внутреннему, онтологическому, духовному развитию общества»[1].

Необходимо отметить, что самоидентификация личности проходит в пределах, определенных социокультурной традицией, сложившейся в конкретном социуме. В российском государстве одним из определяющих факторов, оказывающих влияние на духовную жизнь общества, была Русская православная церковь. Славянофил И.В. Киреевский, говоря о менталитете средневекового россиянина, отметил значение православия для формирования его личности: «Бесчисленное множество … маленьких миров, составлявших Россию, было все покрыто сетью церквей, монастырей, жилищ уединенных отшельников, откуда постоянно распространялись повсюду одинаковые понятия об отношениях общественных и частных. Понятия эти мало-помалу должны были переходить в общее убеждение, убеждение - в обычай, который заменял закон, устраивая по всему пространству земель, подвластных нашей церкви, одну мысль, один взгляд, одно стремление, один порядок жизни. Это повсеместное однообразие обычая было, вероятно, одной из причин его невероятной крепости, сохранившей его живые остатки даже до нашего времени сквозь все противодействия разрушительных влияний, в продолжение 200 лет, стремившихся ввести на место его новые начала»[2].

Стремясь сохранить свое положение в системе государственного управления, РПЦ всегда придавала большое значение миссионерской деятельности. Первоначально (XVI – XVII вв.) православие нерусским народам, недавно вошедшим в состав русского государства, несли миссионеры-одиночки, подвижники веры. Затем, начиная с первой четверти XVIII в. миссионерская деятельность, как и вся РПЦ, была поставлена под строгий контроль государства. Однако со второй половины XIX века, когда все сферы жизни российского общества пришли в движение под влиянием либеральных реформ императора Александра II, руководство РПЦ вынуждено было изменить свое отношение к миссионерской деятельности. Уловив тенденции времени, оно обратилось к такой форме взаимоотношений РПЦ и активной части населения страны, как миссионерские общества и съезды. В 1865 г. было создано «Миссионерское общество для содействия распространению христианства между язычниками», переименованное в 1870 г. в «Православное миссионерское общество», руководящий центр которого находился в Москве. К 1896 г. его членов превысило 14 тыс. чел.[3] Успешной также была деятельность «Общество распространения Святого Писания в России», основанного в 1863 г. Основной формой его деятельности явилось распространение среди групп населения, недавно принявших православие, библий и Евангелий. В пореформенной России наблюдался небывалый рост общественных организаций, которые являлись своего рода островками гражданского общества в автократической монархии. По подсчетам историка А.С. Тумановой, если в дореформенной России в XIX в. было создано около ста легальных обществ, то в начале XX в. их насчитывалось уже несколько тысяч[4]. Не могла остаться вне сферы этих процессов и РПЦ, пытавшаяся вести диалог с обществом не только

[1] Франк С.Л. Духовные основы общества. М., 1992. С. 137.
[2] Киреевский И.В. В ответ А.С. Хомякову // Русская идея. - М., 1992. С.69.
[3] Христианство. Энциклопедический словарь в 3 т. Т. 2. - М., 1995. С.118.
[4] Туманова А.С. Общественные организации и русская публика в начале XX в. – М., 2008. С.289.

через различные (в том числе и миссионерские) общества, но и с трибун Всероссийских миссионерских съездов, которых в конце XIX в. прошло три.

Наиболее ярким примером диалога между обществом и РПЦ был III Всероссийский миссионерский съезд, который в соответствии с указом св. Синода от 3-11 апреля за №1172 прошел в г. Казани с 22 июля по 6 августа 1897 г. Его главной целью являлось обсуждение вопросов, касающихся борьбы с расколом и сектантством. Для подготовки этого съезда епархиальным архиереям предписывалось послать от каждой епархии двух делегатов, преимущественно из епархиальных миссионеров или из лиц, знакомых с деятельностью местных раскольников и сектантов. Так же приглашались все желающие лица из преподавателей истории обличения раскола и сектантства в местных духовных семинариях. Обязанность по снабжению соответствующей информацией по теме съезда и предоставление денежных средств на проезд и проживание в Казани возлагались на архиереев. Казань была избрана местом проведения съезда по желанию товарища обер-прокурора Синода В.К. Саблера, поскольку она являлась главным просветительным центром для нехристиан, живших на востоке Российской империи. При Казанской духовной академии было открыто миссионерское отделение, собрана большая миссионерская библиотека, имелся богатый опыт различных форм работы со старообрядцами. Председателем на съезде был ректор Казанской духовной академии архимандрит Антоний (Храповицкий). На нем присутствовало 196 делегатов из 50 епархий. Анализ состава делегатов съезда позволяет сделать вывод, что большинство из них были миссионерами (миссионеры-священники – 19, епархиальные миссионеры – 41, миссионеры-сотрудники – 10, окружные миссионеры - 21, уездные миссионеры – 7), преподавателями семинарий (35) и священниками (34). Из лиц, не связанных с РПЦ по должности, на съезде присутствовало только два человека (учитель начального училища и профессор университета).

В результате обмена опытом работы делегатов съезда, была разработана «Методика собеседования с заблуждающимися». Отмечая в качестве важнейшей проблемы для миссионеров проблему уклонения руководителей раскольников и сектантов от миссионерских бесед, в ней предполагались новые формы работы: обращение к содействию волостных правлений для оповещения местных раскольников и сектантов о предстоящей беседе; рассылка уведомлений от имени духовных консисторий; пробуждение интереса участников религиозных дискуссий картинами и книгами; посещение домов или молелен раскольников и сектантов с целью завязать беседу; заключение непосредственно накануне религиозных бесед своего рода «контракта», в соответствии с которым в случае поношения христианства, участникам дискуссии не будет угрожать уголовная ответственность. Что касается времени и места проведения бесед, то съезд рекомендовал использовать любые места, кроме православных храмов, в нерабочее время.

Шесть общих заседаний съезда были посвящены вопросам внутреннего миссионерства, касавшимся мер, средств и способов воздействия на раскольников и сектантов. Делегаты подтвердили важность исполнения предыдущих резолюций Всероссийских миссионерских съездов и постановили организовать миссии во всех епархиях, где они отсутствовали. На съезде отмечалось, что особое значение следует придавать деятельности приходских пастырей, которые не должны быть равнодушны к делу миссионерства. В помощь им, съезд рекомендовал: епархиальным братствам снабжать за счет своих средств церковные библиотеки приходов, в которых получило особое распространение расколо-сектантское учение; просить св. Синод об издании по

недорогим ценам и в удобном для пользования формате общедоступной толковой библии, литературного наследия выдающихся православных авторов, деяний святых соборов и столь уважаемых раскольниками старопечатных книг; а также об учреждении премии за лучшие миссионерские сочинения с целью стимулирования активной работы в этом сегменте миссионерства. К тому же было указано на необходимость печатание годовых миссионерских отчетов по разным епархиям отдельными выпусками и в обязательном порядке высылать их в библиотеки братств, миссионерские епархиальные комитеты, духовные академии и семинарии.

Вместе с тем съезд уделил особое внимание вопросу пастырского и, в частности, миссионерского служения будущего священства. До 1895 г. миссионерские предметы не входили в курс наук, преподаваемых в семинарии, поэтому было признано необходимым изменить существующую практику. Воспитанники старших курсов семинарий и студенты академий активно должны были участвовали в полемических религиозных беседах под руководством опытных миссионеров и паломнических поездках по святым местам (за счет учебного заведения). Кроме того, на съезде отмечалось, что при аудиторном рассмотрении священного Писания следует уделять особое внимание изучению и миссионерскому истолкованию тех библейских мест, которые неверно истолковывались сектантами. Было решено учредить двухгодичные дополнительные миссионерские курсы для практической подготовки священнослужителей, которые будут направлены в те приходы, где существовало большое количество раскольнических сект.

При обсуждении вопроса об условиях, препятствующих успеху миссионерской работы, члены съезда пришли к выводу, что одной из важнейших причин является способ обеспечения церковных причтов, за счет обязательной уплаты денег за исполнение треб. Такое положение дел в условиях либерализации общественной жизни в целом вызывало лишь усиление раздражения населения, «а с миссионерской точки зрения являлось опаснейшим предлогом к совращению маловерных в секты и раскол, руководители которых с успехом пользуются этим раздражение»[1]. В целях борьбы с руководителями сект на съезде было предложено обеспечить жалованием все духовенство, хотя бы в минимальном размере (для приходского священника 600 руб., а для причетника – 200), для того, чтобы появилась возможность решить данную проблему коренным образом. К тому же эта мера помогла бы изменить существующую практику направления в места, где проживали большие группы раскольников и сектантов, малоопытных священников. Дело в том, что в таких районах православные приходы были очень бедны и миссионеры со стажем, как правило, уклонялись от служения там. Съезд также призвал к участию в миссионерской деятельности не только священнослужителей, но и мирян (низших членов клира и учителей народных школ). Делегаты съезда особое внимание уделили вопросу об организации общественных миссионерских учреждений (миссионерские приходские кружки ревнителей православия; миссионерские школы для подготовки православных деятелей из народа (тем более, что такой опыт у РПЦ уже имелся, школы были открыты в семи епархиях — Томской, Саратовской, Самарской, Донской, Тамбовской, Екатеринославской и Вятской)), миссионерским епархиальным и уездным съездам священников из приходов, в которых проживало много раскольников и сектантов, с целью обмена местным опытом миссионерской работы. Важным источником работы съезда явилось решение о постановке

[1] Скворцов В.М. Деяния Третьего Всероссийского миссионерского съезда в Казани. – Киев, 1897. С.211.

перед верховной властью вопроса о принятии к рассмотрению проекта III Всероссийского миссионерского съезда об учреждении при св. Синоде Всероссийского миссионерского общества для объединения деятельности внутренней миссии и для привлечения содействия к ней всего гражданского общества.

Обсуждая причины проникновения сект в рабочую среду, делегаты съезда не могли не сделать выводов социального характера о тяжелом положении рабочих и отсутствии среди них источников просвещения и культурной жизни. Съезд предложил организовывать при фабриках, заводах и железнодорожных мастерских религиозно-нравственные беседы и чтения для рабочих в праздничное и свободное время. На заводах, где трудилось более 250 рабочих, для их обучения было рекомендовано открывать церковно-приходские школы.

Особое внимание съезд уделил вопросам ограждения от сект и раскола детей и подростков. В связи с тем, что миссионеры часто сталкивались с многочисленными случаями насильственного недопущения детей к участию в православных таинствах и культурной жизни страны (посещение театров, кинематографов и др.) со стороны их родителей или усыновителей - раскольников и сектантов, съезд предложил ограничить такого рода запреты под страхом ответственности перед законом.

При закрытии съезда его делегаты единодушно поддержали необходимость созыва IV Всероссийского миссионерского съезда, так как они не успели детально рассмотреть все поставленные вопросы.

По отчету III съезда был издан циркулярный указ св. Синода «Об основаниях к признанию сект особенно вредными и о мерах противодействия развитию раскола и сектантства». Наиболее опасными сектами признавались те, которые носили безнравственный характер (например, хлыстовство) либо были направлены против государственного и общественного строя. В дополнение к предшествующим указам св. Синода предлагались новые меры для противодействия сектантам. Так, епархиальным архиереям рекомендовалось содействовать учреждению в приходах братств или обществ ревнителей православия, созданию миссионерских фондов для выделения пособий лицам, оказавшимся в бедственном положении после обращения в православие, особо заботиться о религиозно-нравственном состоянии рабочих, устраивать миссионерские школы и миссионерские курсы.

Подводя итоги изучению опыта взаимодействия РПЦ с обществом в последние годы XIX в., необходимо отметить, что, во-первых, руководство этого института не смогло уловить назревших изменений времени. Страна стояла на пороге крупномасштабных катаклизмов, апогеем которых стала Первая демократическая революция в России, а руководство св. Синода ограничивалось лояльными мерами и упорно не хотело принять необходимость свободы совести в стране. Эта полемика шла в русле политического управления государством: российская политико-правовая жизнь не основывалась на примате гражданских прав, уважения к закону, толерантности и веротерпимости.

Вторым важным выводом, к которому пришел автор настоящей статьи, является несомненная актуальность проблемы миссионерской деятельности РПЦ в РФ. В условиях бездуховности и коммерциализации, буквально, «девятым валом» захлестнувшим города и веси нашей большой страны, мудрое слово пастыря может кардинально изменить жизнь даже преступника, человека, потерявшего твердую почву под ногами в силу экономических и социальных причин, вырвать подростков из цепких рук руководителей

тоталитарных сект (сатанисты, мормоны, свидетели Иеговы, неопятидесятники и др.). В создание и развитие полноценного гражданского общества в России – в стране с преобладающим православным населением, свой весомый вклад, несомненно, может и должна внести РПЦ.

Шавкеро А.Б.
преподаватель
(РГСУ, г. Москва)

ИДЕИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В ТРУДАХ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ МЫСЛИТЕЛЕЙ

Центральной задачей каждого государства является сохранение и укрепление экономического и политического суверенитета нации. Поэтому экономика и политика государства должны строиться, прежде всего, на принципах защиты национального интереса в экономике и проведения национальной идеи в политике. Для российского общества жизненно важно, чтобы власть решала две одинаково значимые проблемы: во-первых, обеспечение целостности государства и, во-вторых, обеспечение социально-экономического развития страны[1].

Построение демократического правового государства в нашей стране происходит под влиянием западных идеалов демократии. И опыт таких преобразований позволяет утверждать, что истинная демократия не насаждается сверху, а вырастает снизу, как народная организация, решающая проблемы народной жизни. Демократия – это народная власть и власть для народа. Сам народ, устраивая свою собственную национальную судьбу, должен решать какая у него будет власть, и чем эта власть обязана заниматься. Из этого следует, что поскольку нет в мире двух одинаковых народов и культур, то нет и одинаковых демократий. Поэтому навязываемые, так называемые, «демократические стандарты» скорее дискредитируют саму идею демократии.

Также демократия не может применяться как универсальное средство для решения любых проблем. И при построении демократии только сам народ может выступать советчиком для власти. А власть должна понимать свой народ, знать его потребности и проблемы, и быть уверенной, что народ её понимает и одобряет все её действия.

Ряд событий современной российской политической истории указывают на явный дефицит рациональности при принятии государственных решений, на низкий уровень их обоснованности и эффективности. Ученые и политические деятели рассматривают проблему, каким должно быть современное государство. Существует немало точек зрения, среди которых говорится о слабом государстве, о сильном государстве, об эффективном государстве[2].

В целом в изучении государства утверждаются концепции, сочетающие философские, юридические, политологические и историко-правовые подходы. Современное Российское государство представляет собой историческую культурную общность людей, которую объединяют общий язык, религия, традиции, социально-экономические институты, способ идентификации.

---

[1] См. Пилюгин А.В. Системные принципы гармонизации современных общественных отношений / Мир России. Принципы общественной гармонии. – www.mirros.ru от 22.07.2005.

[2] См. Кербекова Т.Х. Концепции государства в трудах политических мыслителей пореформенной России: Дис. …д-ра полит. наук: 23.00.01: Москва, 2003.

Сущность государства, особенности политического режима и основных моделей политического развития русского государства разрабатывались в трудах К.Д.Кавелина, М.А.Бакунина, Б.Н.Чичерина, К.П.Победоносцева, Л.А.Тихомирова, И.А.Ильина, И.Л.Солоневича, Н.В.Устрялова, Н.Н.Алексеева и других[1]. Концепции государственного устройства политических мыслителей пореформенной России актуальны и сегодня, поскольку в настоящее время наблюдается дефицит политических идей в теории государства, что приводит к поиску политико-правовых форм «на стороне». В то время как проще обратиться к прошлому историческому опыту России и политико-правовым идеям об усовершенствовании государственного управления в стране.

Политическая мысль в России отличалась самобытностью и самостоятельностью. Концепции, популярные в Европе, не воспринимались слепо, отечественными мыслителями, они критически анализировались, интерпретировались ими, служили материалом для самостоятельного осмысления политических проблем государства.

Консерваторы, как в Европе, так и в России, обращались не столько к сугубо рационалистическим, сколько к глубинным духовно-нравственным оценкам происходящей модернизации. Они стремились разработать и предложить целостную систему мер, позволявших осуществить более плавный переход к новым социально-экономическим отношениям. Консерватизм играл роль подстраховки в общественно-политической жизни с целью сохранения ценностных ориентиров.

Для консерваторов важно было сохранить то, что способствует устойчивости традиционного общества, одновременно позволяя ему динамично и безболезненно развиваться. К таковым относятся:

- предложения Н.Я. Данилевского об объединении славян и разрешении восточного вопроса. Также ученый, опираясь на географический детерминизм, утверждал, что большие географические пространства, различия в социально-экономическом развитии регионов, обусловленные природно-климатическими условиями, фактор внешней опасности - все это определяет форму и устройство государства. Следовательно в России необходима сильная власть и строгая централизация. «Существеннейшая» цель государства, по Данилевскому, в охране «жизни, чести и свободы народной»[2]. Сообразовываясь с этой целью, «государство должно принять форму одного централизованного политически целого там, где опасность еще велика; но может принять форму более или менее слабо соединенных федеративной связью отдельных частей, где опасность мала»[3]. И степень централизованности государства определяется степенью опасности, угрожающей национальной чести и свободе, которую государство должно защищать;

- учение К.П. Победоносцева о государстве, которое должно базироваться на «твердых началах верования», поскольку отрицание веры есть отрицание государства. Государство несет в себе духовную сущность. Оно не только

---

[1] См.: Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. М.: Остожье, 1894; Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени. М.: Русская книга, 1993; Кавелин К.Д. Политические призраки. СПб., 1898; Бакунин М.А. Государственность и анархия. М.: Русская книга, 1993; Ильин И.А. О грядущей России М.: Телекс, 1993; Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М.: Юрист, 1995; Солоневич И.А. Народная монархия М., 2003; Алексеев Н.Н. О гарантийном государстве М Аграф, 1998; Устрялов Н.В. Путь Термидора. Прага, 1921.

[2] Азаркин Н.А. История политической мысли России: курс лекций. – М.: Юрид лит., 1999. С.279-283.

[3] Там же. С.267-276.

[3] Там же.

гарантия внешней безопасности своих граждан, но и хранитель народного духа, закрепленного в вере, обычаях и языке[1];

- проекты Л.А. Тихомирова о монархической системе большей устойчивости, о совмещении славянофильства и идеи сильной монархической государственности (он признал, что отсутствие правовой основы во взаимоотношениях государства и его граждан, слабая разработанность законов – беда, а не благо, и для «земли», и для государственной власти);

- труды К.Н. Леонтьева о консерватизме и «охранительном социализме» отличаются новизной и не типичностью подхода. Государство «обязано всегда быть грозным, иногда жестоким и безжалостным, потому что общество всегда и везде слишком подвижно, бедно мыслью и слишком страстно»[2]. «Государство держится не одной свободой и не одними стеснениями и строгостью, а неуловимой еще для социальной науки гармонией между дисциплиной веры, власти, законов, преданий и обычаев, с одной стороны, а с другой - той реальной свободой лица...», - которая предполагает выбор между соблюдением закона и наказанием за его нарушение[3].

Ради государственного единства Леонтьев был готов отвергнуть национализм славянофильского толка. Государство, а в особенности такое многонациональное, как Россия, не может руководствоваться в своей политике чисто этническим принципом.

- И.Е. Андреевский рассматривал государственность, которая проявляет себя в деле создания условий безопасности и благосостояния через разные свои элементы: отдельные лица, союзы этих лиц, союзы союзов, общины, наконец, само правительство. Такая совокупная деятельность государственных элементов может проявляться в различных сочетаниях. В одни периоды жизни государств действует только общество, а правительство или вовсе не принимает участия или проявляет себя едва заметно; в другие – всю работу стремится взять на себя само правительство, желая устранить или ослабить деятельность общества; в более стабильные периоды процветания общество и правительство взаимно сотрудничают и помогают друг другу улучшать и развивать условия безопасности и благосостояния[4].

В славянофильстве рассматривалось происхождение государства и власти на принципе ненасильственного подчинения народа власти. В Европе, по мнению славянофилов, общество было вынуждено оформлять отношения с чуждой и враждебной ему силой, которую представляла власть, там государства возникли путем завоевания и покорения, а на Руси славяне сами добровольно признали над собой власть. Славянофилы отдавали предпочтение самодержавной монархии, которая избавляет гражданское общество от участия в политической жизни, предоставляя ему формировать структуры, основанные на свободном согласии[5].

В отличие от ранее рассмотренных анархическая модель безгосударственности М.А. Бакунина содержит в себе хорошо разработанную теорию государства послереволюционного периода с четкими горизонтальными и вертикальными структурами. В ней имеется четыре уровня государственного устройства: автономная община, союз автономных общин, федеративный союз

---

[2] Азаркин Н.А. Указ.соч. С. 284-288.
[3] Там же.
[4] См. Горожанин А.В. Полицеистика и идея государственности в истории правовых учений: Автореферат дис-ции на соиск. уч. ст. доктора юрид. Наук: 12.00.01 : СПб, 2000.
[5] Горожанин А.В. Указ. Соч. С.33.

наций, международная федерация. В каждом субъекте реализуется принцип разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную. Бакунин выступал за смену унитарных форм государства федеративными, замену монархических государственных институтов республиканскими, централизованных государств – децентрализованными (демократическими).

Взгляды религиозных философов Н.А. Бердяева и И.А. Ильина схожи в акцентировании внимания на духовной составляющей общества и государства, что в настоящее время ассоциируется с национальной идеей, обуславливающей способность народа к совершенствованию и процветанию.

Н.А. Бердяев считал, что государство, не имеющее национального ядра и национальной идеи, не может иметь творческой жизни, и, в конечном счете, вынуждено подчиниться «чужим правилам игры», по которым выиграть оно не сможет никогда.[1]

Руководствуясь национальными интересами, государство просто обязано, во-первых, полностью отказаться от услуг международных экспертов по демократии и, во-вторых, ограничить субъективный произвол демократии в обществе, постоянно направляя энергию масс на решение конкретных положительных национальных задач и обеспечивая эффективное и непрерывное управление этим процессом. Целью представительной демократии, имеющей высокий профессиональный и этический ценз, становится подбор лучших руководителей. Демократия созидающая, а не разрушающая, понимается как установление условий, благоприятных для качественного подбора, для выделения «руководящей аристократии» в истинном смысле этого слова и отстранение той правящей элиты, которая реально не является лучшей.

«Народы должны были пройти через опыт демократии, должны были испытать демократическую самонадеянность. Не для того, чтобы на веки веков демократически устроиться, а для того, чтобы познать тщету и пустоту притязаний демократии. Демократия – переходное состояние. В самом зарождении демократии допускается ложь. Демократии зарождаются через демагогию, через низкую лесть интересам и инстинктам масс. Из этого нечистого источника не может родиться никакая общественная правда. Самодеятельность и самоутверждение человеческого количества легли в основу демократии и не могли пойти на благо тех общественных образований, которые создавались в такой психической атмосфере. Демократия сделалась орудием человеческих интересов и человеческих страстей, ареной борьбы за власть и за господство. Демократия сулила греховную похоть жизни. Демократия понимает власть как право, а не как обязанность. И всякая высшая идея в демократических обществах умирает. Господство демократии означает господство интересов разных общественных групп и их борьбу за власть. И это и есть источник вырождения демократии. Какой-то червь внутренне подтачивает демократические общества. В основе их лежит духовная ложь».[2]

Стоит ли ради идеи демократии отказываться от своего национального прошлого, от всего великого социально-культурного наследия России, от всей совокупности составляющих её материальных и духовных ценностей, от её великих традиций, сложившихся и в науке, и в искусстве, и в самобытной национальной культуре? Такой вопрос возникает, если узко рассматривать негативное отношение к демократии в той ее трактовке, которая предполагает полное игнорирование национальных особенностей правосознания каждого народа. Построение демократического общества не может происходить по одному сценарию в каждой стране, поскольку неизбежно в механизме

[1] См. Бердяев Н.А. Философия неравенства. Письмо VIII О демократии.
[2] Там же.

реализации принципов демократизма будут учитываться этнические, конфессиональные и иные особенности конкретного общества.

Концепция государства И.А. Ильина о национальном правосознании как условии истинной российской государственности предполагает идею «нового государственного строя, в котором свобода раскрыла бы ожесточенные и утомленные сердца, чтобы сердца по-новому прилепились бы к родине и по-новому обратились к национальной власти с уважением и доверием»[1]. «Россия, как национально-политическое явление, была создана сильной государственной властью, которая, однако, никогда не покушалась на тоталитарное ведение жизни, культуры и хозяйства»[2].

Демократические идеи в понимании Ильиным государственной власти можно выявить в следующем: «…ведь сама власть по себе есть общественно выделенная и организованная сила – в этом ее сущность и назначение; она есть живое средоточие уполномоченной и могущественной воли, которую все признают, уважая ее, подчиняясь ей и исполняя ее требования и законы».[3] Власть обязана с помощью права обеспечивать свободу, препятствовать злу, организовывать народное просвещение и обеспечивать проявление народной воли.

Указывая на исторические особенности развития российской государственности И.А. Ильин особо выделял черты сильной власти применительно к России, указывая, что «сила власти есть прежде всего ее духовно-государственный авторитет, ее уважаемость, ее признаваемое достоинство, ее способность импонировать гражданам… истинная сила власти состоит в ее способности звать не грозя и встречать верный отклик в народе».[4]

Сегодня прежние идеалы государственности, определявшие мировоззрение нескольких поколений россиян, для многих потеряли свою привлекательность. Проводится интенсивная работа ученых по разработке научных основ такого идеала государственности, который соответствовал бы национальным историческим традициям, сочетал бы в себе ценности демократии, строгого соблюдения прав и свобод личности с представлениями о «сильном» государстве, способном защитить эти права и надежно обеспечить национальную безопасность. Этот идеал должен, по возможности, объединить всех граждан России и стать системообразующим элементом общероссийской национальной идеологии.

Учитывая поступательное развитие общемировых процессов политической модернизации, развитие и совершенствование российской государственности должно опираться на национальные демократические традиции, поскольку история уже не раз подтверждала тот факт, что механический перенос даже общепризнанных демократических принципов может привести к нежелательным последствиям, если не были учтены особенности национального, религиозного и культурного характера конкретного государства.

---

[1] Ильин И.А. О грядущей России: избранные статьи/под ред. Н.П. Полторацкого. – М.: Воениздат, 1993. С.327.
[2] Ильин И.А. Указ. соч. С.274.
[3] Ильин И.А. Указ. соч. С.275.
[4] Там же. С.281.

Шамарова Г.М.

канд. экон. наук, доцент кафедры Общего менеджмента
(Московская финансово-промышленная академия, г. Москва)

Зарубежный опыт стимулирования труда персонала государственной и муниципальной службы

Условием реализации долгосрочной эффективной стратегии государства, направленной на удовлетворение интересов и потребностей населения, является формирование нового поколения государственных и муниципальных служащих, адаптированных к условиям регулируемой рыночной экономики, сочетающих стратегический подход с высоким профессионализмом, умеющих эффективно действовать в кризисных ситуациях. При этом, при решении проблемы совершенствования персонала государственной и муниципальной службы невозможно не затронуть опыт некоторых зарубежных стран.

В ряде стран все системы оценок служебной деятельности государственных и муниципальных служащих сводятся к их периодической аттестации непосредственными начальниками. Наиболее распространенным является графический метод, предусматривающий заполнение начальствующим составом анкет-характеристик на своих подчиненных. В них перечисляются все области служебной деятельности конкретного должностного лица и степень эффективности его работы в каждой из них. Опыт развитых стран в области аттестации государственных и муниципальных служащих свидетельствует о его экономичности и эффективности. Аттестация в этих стран теснейшим образом связана с системой отбора кадров и их служебного роста, с планированием служебной карьеры в целом. Согласно опыту Великобритании, руководитель не должен заниматься каждым работающим под его руководством, а только теми, кто находиться в его непосредственном подчинении[1]. Цели кадровой аттестации: упорядочение сфер труда, однозначное определение персональных обязанностей при любом статусе, на каждой должности, чтобы должностное лицо точно знало, чего от него ждут; довести до сведения служащего уровень результатов его труда, сильные и слабые его стороны; стимулировать служащего в повышении трудовых результатов, удовлетворенности своим трудом; помочь служащему в развитии его способностей и руководителям обнаружить выдающиеся таланты и подготовленность персонала.

Ежегодно по заранее определенной программе отдел кадров рассылает анкеты всем служащим. Анкета состоит из следующих частей:

- статистические данные (фамилия, инициалы и т.д.);
- цель и описание работы за прошлый год;
- описание предполагаемой работы на следующий год;
- предложение по повышению квалификации;
- намерение или предложение о служебном переводе;
- мнение аттестуемого о подготовленном о нем отчете и если он желает о лице, подготовившим этот отчет;

[1] Столярова В.А. Порядок и условия прохождения муниципальной службы. М.:Муниципальная власть, 1999. С. 29.

- детализация и оценка личных качеств;
- оценка возможностей служебного роста;
- мнение утвердившего отчет лица об аттестуемом и отчете о нем;
- подтверждение лица, контролирующего аттестацию, что аттестация прошла по правилам.

Оценки учитываются во многих аспектах деятельности кадровых служб и руководства: в случае получения «1» (высшая оценка) появляется шанс на прибавку к жалованью, премию. Стандарт обозначается на шкале как «3». Это означает хорошую работу, за которую платят. Это тот уровень, которого большинство служащих достигли, но не смогли превзойти. «1» или «2» дается в случае однозначного превышения ожидаемых результатов. «1» - только тому, кто очевидно и в полном объеме превысил ожидаемые результаты. «4» и «5» - ниже нормы. Неудовлетворительная оценка может привести к увольнению, которому должно предшествовать предупреждение работника о полученной им неудовлетворительной оценке. Аттестация затрагивает и аттестуемого, и аттестующего. Если второй дает оценку «неудовлетворительно», служащего переводят под начало другого руководителя с сохранением по возможности той же рабочей сферы. Как правило, испытательный срок проходят молодые специалисты, однако каждый чиновник, принятый на государственную и муниципальную службу, независимо от должности и ранга должен первые два года проходить испытательный срок. Необходимо конкретно указать, чего должен добиться служащий в пределах своей компетенции. Один из основных принципов Civil Service – предоставление работникам возможности показать свои способности в различных сферах управления и занять более высокое место.

В Англии карьерный рост возможен тогда, когда с каждым новым служебным продвижением качественно растет трудовая ответственность, знания и трудовой опыт. Весьма эффективным методом проверок потенциальных возможностей служебного роста считается также проведение различных психологических тестов.

Экспертная оценка и оценка по результатам учебы рекомендуется для всех должностных лиц. Оценка социально-экономической программы развития – для руководителей всех уровней. Применяются, помимо вышеуказанных оценки психодиагностики, оценки содержания трудовой книжки и других документов.

В основу экспертной оценки положен принцип балльной оценки с учетом «веса» для данной должности определенного качества. Основой для установления «весомости» качеств для конкретного должностного лица является должностная инструкция, регламентирующая его деятельность. Установление качеств для должности происходит в следующей последовательности. Вначале определяются наиболее важные обязанности, оказывающие влияние на результаты труда всего подразделения. Затем-наименее значимые, в самом конце те, что не вышли ни в одну из указанных групп качеств, относят к средней группе. Содержание и состав работ анализируется, выбираются качества, имеющие для должности наиболее высокую значимость. Лист экспертной оценки общечеловеческих, деловых, профессиональных качеств, организаторских способностей и личностных качеств показан на табл. 1.

Таблица 1

Экспертная оценка общечеловеческих, деловых, профессиональных

качеств, организаторских способностей и личностных качеств муниципальных служащих

№ п/п		Вес 1 балла	Макс. оценка		Экспертная оценка		Откло-нения
	Наименование группы качеств		балл	итого (3 х 4)	балл	итого (3 х 4)	итого (5 - 7)
1	Общечеловеческие	2.1	5	10.5	4.1	8.6	1.9
2	Деловые, профессиональные	2.4	5	12	3.8	9.1	2.9
3	Организаторские способности	2.5	5	12.5	3.9	9.8	2.7
4	Личностные	2.3	5	11.5	3.6	8.3	3.2
В среднем по всей совокупности качеств		2.3	5	14.6	3.8	11.8	2.8

Современным государственному и муниципальному служащему требуются следующие навыки менеджера: умение доводить до сведения информацию, способность к непринужденному межличностному общению и к контактам с представителями других сфер деятельности, умение принимать решения и самостоятельно разрешать проблемы, способность работать в коллективе, профессиональные навыки и др. Для вышестоящих должностных лиц, прежде всего требуется умение проводить консультации, переговоры и заседания. Для руководителей среднего звена важнее уметь работать бригадным методом, сколачивать «команду». Профессиональное мастерство и специальные навыки необходимы управленцам, занимающим низовые должности. В 1999 году «Группа качеств» Ассоциации местных органов власти Великобритании провела обследование регионов[1]. Результаты были следующими: 44 % местных органов Англии выдают свидетельства качества и еще 22% планируют вскоре сделать то же самое. В 77% органов установлены контрольные цифры по качеству исполнительской деятельности. В 55% ввели аудит качества, а в 47% кружки качества, в Шотландии 95% органов пользуются критерием качества, 82% используют критерии качества и показатели оценки, 21% ввели у себя управление качеством. Результаты оценки по факторам дают основу для анализа причин плохой работы и возможности ее улучшения. Полученные сведения могут быть обращены в конкретные программы действий и рекомендации, как преодолеть недостатки в работе, развить полезные для фирмы личностные и деловые качества, какие меры поощрения или дисциплинарные санкции окажутся более эффективными применительно к конкретному работнику.

Для современного муниципального управления характерно соединение выборных органов с развитым административно-управленческим аппаратом.

Аппарат муниципалитетов превратился к настоящему времени в одно из крупнейших звеньев управленческого механизма. Так, в США на муниципальной службе находится 6407 тыс. человек (55,8 % общего числа наемных работников государственного сектора). В местном управлении Великобритании заняты 234 4 тыс. наемных работников (10,4 % работающего

[1] Столярова В.А. Порядок и условия прохождения муниципальной службы. М.:Муниципальная власть, 1999. С. 105.

населения). Таким образом, местное самоуправление является крупнейшим работодателем. В США и Великобритании оно нередко характеризуется как "крупнейший бизнес современности". Это относится и к муниципальным системам других развитых стран. В США основные требования организации муниципального аппарата содержатся в конституциях, муниципальных и административных кодексах штатов. Однако муниципалитеты, имеющие хартии самоуправления, располагают возможностью выбора организационных вариантов исполнительного механизма. В Великобритании законодательство определяет, какие административные должности обязательны для муниципалитетов того или иного вида. Создание других административных подразделений производится, как правило, с одобрения соответствующих министерств по усмотрению самих муниципальных органов, кроме приходских.

Формирование кадров аппарата местного управления, регулирование правового положения и условий труда муниципальных служащих осуществляются на основе правовых норм и организационных установлений, охватываемых институтом муниципальной службы. Правовое регулирование муниципальной службы осуществляется государственными органами и муниципалитетами. Так, в США вопросы формирования кадров муниципального аппарата и правового положения органов местного самоуправления регламентируются конституциями и законами штатов, а также хартиями муниципалитетов. Косвенное, но весьма заметное влияние на содержание этих актов оказывает федеральное законодательство, которое ставит предоставление муниципалитетам федеральных субсидий по различным программам экономических и социальных мероприятий в зависимость от принятия этими органами определенных критериев организации муниципальной службы. В Великобритании правовой статус и оплата труда муниципальных чиновников регулируются законами, а также в известных пределах самими местными властями. Специфической особенностью британской системы регулирования является участие в ней профессиональных организаций: Ассоциации государственных и муниципальных чиновников (НАЛГО), охватывающей 90 % служащих местного управления; Национального союза муниципальных рабочих, охватывающего 770 тыс. рабочих органов местного управления; профсоюзов учителей, пожарных и других. Их представители на паритетных началах с представителями муниципальных властей входят в общегосударственный Национальный объединенный совет по вопросам административной, профессионально-технической и конторской службы, который разрабатывает предложения о системе подбора, подготовки, классификации и оплаты муниципальных чиновников, и в его местные филиалы, рассматривающие конфликты между органами местного самоуправления и их штатным персоналом.

Первыми попытками построения новой системы оплаты труда государственных служащих были реформы в Дании, Италии, Нидерландах, Новой Зеландии, Испании, Швеции, Великобритании и Соединенных Штатах. Вторая волна 1991 – 2005 годов затронула Германию, Францию, Швейцарию и несколько восточно-европейских стран (Чехия, Венгрия, Польша, Россия). Причины реформ разнообразны, однако общими являются следующие:

1. Пополнение штата высококвалифицированными работниками и их сохранение (существовавшая длительное время структура оплаты труда на государственной службе приводила к тому, что зарплата наименее и среднеквалифицированного персонала на госслужбе, как правило, была выше, чем в частном секторе. Но для старших государственных служащих и в течение

90-х годов заработная плата составляла примерно треть зарплаты в частном секторе);

2. Потеря роли индексации при снижении инфляции;

3. Желание мотивировать персонал в условиях критики системы старшинства и бюрократии. Ранее основным для определения размеров оплаты выступала система старшинства и уровень полученного образования. Реформы же проходили под лозунгом большего внимания к выполнению работы, меньшему автоматизму в применении старых принципов, большей децентрализации при определении размеров оплаты.

Основываясь на степени автономии органов исполнительной власти в определении заработной платы своих сотрудников, обычно выделяют централизованные (Германия, Франция, Испания, Португалия), децентрализованные (Великобритания) и смешанные системы (Италия, Нидерланды, Дания, Ирландия, Финляндия, Швеция, Канада, США). Конкретные детали и размеры вознаграждений могут устанавливаться президентом (Ботсвана), министром (Доминиканская Республика), специальной комиссией (Эквадор). В Шри-Ланке размер жалования устанавливает руководитель конкретного органа.

Во Франции существует одна шкала заработной платы (с субшкалами), где каждый уровень заработной платы определен эквивалентным образовательным уровнем и обязанностями безотносительно занятия или сектора действий. Субшкала А – для менеджеров и других государственных служащих высокого уровня, субшкала В – для специалистов и субшкала С – для работников с низким уровнем квалификации или обязанностей. В Германии единая шкала А управляет вознаграждением государственных служащих и военных, кроме старших позиций (шкала В). Централизованная система имеет следующие достоинства: снижет неравенство, усиливает солидарность служащих, приводит к последовательной политике в области оплаты труда и отсутствию переманивания.

В Швейцарии к должностному окладу добавляется пособие на проживание, размер которого зависит от стоимости жизни и налогов по месту службы, а также важности и положения места службы. Конституция Японии закрепила положение государственных служащих как слуг всего общества, а не какой-либо одной его части. В развитие этого определения закон о государственных служащих предписывает, что чиновник должен работать только ради общественного интереса и посвящать ему все силы и помыслы.

Использованная литература

1. Столярова В.А. Порядок и условия прохождения муниципальной службы. М.:Муниципальная власть, 1999. 268 с.

2. Шамарова Г.М. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления. М.:ВивидАрт, 2009. 352 с.

Шульман Е.М.
соискатель
(кафедра политологии и политического управления
РАГС при Президенте РФ)

ЗАКОНОПРОЕКТНАЯ РАБОТА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ РФ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ПРОЦЕСС ВНУТРИ ПРОЦЕДУРЫ

«Силы отдельных людей не могут объединиться, пока не пришли к единству их воли; это последнее единство и есть то, что, опять-таки по прекрасному выражению Гравина, называется гражданским состоянием… Закон, говоря вообще, есть человеческий разум, поскольку он управляет всеми народами земли; а политические и гражданские законы каждого народа должны быть не более как частными случаями приложения этого разума… Необходимо, чтобы законы соответствовали природе и принципам установленного или устанавливаемого правительства, имеют ли они целью устройство его, — что составляет задачу политических законов, — или только поддержание его существования, — что составляет задачу гражданских законов»[1]. Шарль Луи Монтескье, автор Духа законов, заявляет в этом труде о своем намерении написать еще и книгу «О составлении законов» - замысел, к сожалению, неосуществленный.

Законотворческий процесс – от рождения законопроектного замысла до превращения его в обязательное для исполнения всеми гражданами правило – во всех своих аспектах неизменно привлекает внимание наук, занятых изучением человека и общества. Законотворчество, как одна из центральных функций государственной власти и одновременно концентрированное выражением разнонаправленных социально-политических интересов, естественным образом становится предметом рассмотрения, в первую очередь, юриспруденции, политологии и социологии. Очевидно, что всякую регламентированную публичную деятельность, в том числе и создание и легитимизацию новых законов, наиболее естественно рассматривать с правовой точки зрения. Именно изложению и толкованию нормативных актов, регулирующих эту сферу, и посвящен максимальный объем научной литературы по данному вопросу[2].

Это касается не только юридической литературы и диссертаций по правовым дисциплинам, но и политологических учебников, монографий, научных работ по российскому парламентаризму, как отечественных, так и зарубежных. С точки зрения политического анализа, в научной литературе превалируют попытки сравнить текущую российскую ситуацию с теми или иными западными нормами, как с целью доказать, что текущий этап развития российского парламентаризма этим нормам соответствует[3], так и с целью

---

[1] Монтескье Шарль Луи. Избранные произведения / Общ. ред. и вступ. ст. М. П. Баскина. — М.: Гослитиздат, 1955.

[2] Парламентское право России: Учеб. пособие/ Под ред. Т. Я. Хабриевой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003;
Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика /Под ред. О.Н. Булакова. М. Эксмо, 2005;
Гаджимагомедов Г. А., Ивлиев Г. П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: научное издание/. -М.: Норма, 2008.

[3] Шувалов И. И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М.: Норма, 2004.

осудить расхождение отечественных практик со стандартам демократии, как они понимаются в данный момент в США и Западной Европе[1].

Как представляется, имеющиеся научные описания законопроектной работы парламента, как концентрирующиеся на правовой ее стороне, так и обрисовывающие политическую составляющую в терминах «доминирования правящей партии» или «примата исполнительной власти над законодательной», не полностью отражают реальность происходящего. Проблема не в том, что открытый научно-публицистический дискурс замалчивает некие неправовые коррупционные явления. Напротив, все сколько-нибудь значимые законодательные процессы в парламенте давно уже проходят в рамках регламентных норм – прямые коррупционные практики в Думе последних двух созывов (2003 – 2007 и с 2007 по настоящее время) устойчиво вытеснены на обочину парламентской жизни. Но, тем не менее, суть происходящего оказывается, с точки зрения научного описания, в некоей «серой зоне» между традиционными политико-правовыми теоретическими построениями и интуитивным знанием участников событий и инсайдеров. Последние обладают трудноформулируемым пониманием того, «как оно происходит на самом деле», но оно не находит адекватного выражения на научном языке.

Повторимся, речь не идет о том, что научные описания прикрывают какие-то тайные злодейства, ведомые тем, кто, выражаясь соответствующим языком, «реально в курсе». Не хотелось бы становиться также на ту распространенную позицию, что, поскольку формы парламентской демократии имплантируются в российское политическое пространство волей власти, а не произрастают из него естественным путем, то, следовательно, эти формы являются декорациями, скрывающими некое «истинное положение вещей». В конце концов, сама имплантация, о которой идет речь («правительство как единственный европеец») не является результатов какого-то внешнего воздействия, а представляет собой онтологическое свойство российской политики (не говоря уж о том, что оно характерно и для других стран так называемого «догоняющего развития»).

С другой стороны, применительно к нашему непосредственному предмету, даже если признать парламентаризм и партийность пустыми формами, предназначенными для впечатления внешних аудиторий, результат деятельности этих институтов – действующее законодательство – декоративным отнюдь не является. Таким образом, рассуждения о том, насколько Дума отражает или не отражает некие условно понимаемые народные настроения, репрезентативна ли она, самостоятельна ли, и насколько существующее положение вещей отвечает принципу разделения властей, не приближают нас к пониманию механизмов законотворческой деятельности, как она осуществляется в данный момент в России.

Приведем пример такого рода процесса, попадающего в упомянутую «серую зону» с точки зрения политологического дискурса. Известно, что в

Буратаева А. М. Парламентская модель партийного доминирования в российской политической системе: диссертация... кандидата политических наук: 23.00.02 Волгоград, 2007 193 с. РГБ ОД, 61:07-23/226

[1] Левинсон Л. Дума в "сером": о содержательных итогах законодательного процесса/ Л. Левинсон // Законотворчество Государственной Думы через призму общественных интересов: Итоги 2004 года. - М., 2005. - С. 9-26

"Parliamentary Politics in Russia," in Stephen White, Henry Hale, and Richard Sakwa, eds., Developments in Russian Politics, 7th ed., (Palgrave Macmillan 2009)

Государственной Думе каждый год обсуждается некоторое количество вопросов, связанных с регулированием рынка алкоголя. Важнейшие их них - это акцизы на алкоголь различной крепости (принимаются ежегодно параллельно с проектом федерального бюджета), ограничения на его продажу, потребление и рекламу. При обсуждении соответствующих законопроектов в Думе образуются две партии (употребим этот термин условно, в значении «группы влияния»): «партия водки» и «партия пива». Традиционно сложилось, что в первую входят представители центральных и южных областей России, извлекающих доход из производства и транзита этилового спирта. Ко второй относятся лоббисты интересов иностранных компаний, владельцев большинства российских пивных заводов, и лоббисты интересов СМИ, нуждающихся в доходах от рекламы пива.

Таким образом, с некоторой степенью огрубления можно сказать, что первые – «консерваторы» или даже «коммунисты», а вторые «либералы» (берем эти термины в кавычки, дабы подчеркнуть их принадлежность не к научному или партийно-политическому, но к обыденному языку).

Со стороны исполнительной ветви власти при обсуждении таких законопроектов заинтересованными сторонами выступают: Министерство финансов, безразличное к источнику бюджетных доходов и заинтересованное только в их увеличении и ведомства, курирующие рынок рекламы и производство потребительских товаров – Министерство экономического развития и Министерство промышленности и торговли. Последние два ведомства имеют традиционную либеральную ориентацию и не поддерживают новых административных обременений хозяйствующих субъектов. В Думе «партия пива» выступает против ограничений на рекламу и распространение этого продукта, и за перенос основной тяжести повышенных акцизов на алкоголь (на повышении настаивает правительственная сторона) на продукцию с высоким содержанием этилового спирта. Соответственно, «партия водки» поддерживает ограничения на продажу и потребление пива, а также распространение на пиво того же запретительного рекламного режима, который действует в отношении крепких спиртных напитков.

Описанное положение вещей повторяется регулярно, не представляет собой никакой тайны и хорошо известно сотням людей – депутатам, помощникам депутатов, сотрудникам аппаратов комитетов, участникам рынка, представителям индустриальных ассоциаций, профильным журналистам. Можно сказать, что оно неизвестно только тем, кто специально не интересуется этой тематикой. Подобные ситуации являются предметом для статей в деловой и отраслевой прессе, закрытых аналитических записок, мониторингов и бюллетеней, распространяемых среди участников рынка и иных заинтересованных сторон.

Но если поставить задачу описать происходящее в рамках традиционной политологической терминологии, то мы столкнемся с затруднениями: понятия «правящая партия», «доминирование исполнительной власти», «снижение политической роли парламента» и даже «лоббизм» не вполне применимы к ситуации. В обеих описанных «партиях» есть представители как партии парламентского большинства, так и формально оппозиционных фракций – партийная принадлежность тут никакой роли не играет. Нельзя сказать, что исполнительная власть навязывает свою волю законодательной – во-первых, никакой единой позиции исполнительной власти по этому комплексу вопросов нет, во-вторых, процесс выработки компромиссного решения идет с участием как чиновников министерств и аппарата правительства, так и депутатов. Проще сказать, что речь идет о процессе лоббирования отраслью своих интересов посредством государственных чиновников и депутатского корпуса. Но сам по

себе термин «лоббизм» описывает ситуацию «снаружи», как процесс воздействия неких внешних групп интересов на органы государственной власти с целью выработки нужного решения. Он не дает ответ на вопрос о механизмах выработки этого решения внутри самих структур власти.

Приведем пример того, как описанная ситуация (перечисленная в ряду нескольких подобных) анализируется в статье известного американского политолога, специалиста по новейшему российскому парламентаризму Томаса Ремингтона: «Из этих и подобных случаев, описанных российскими журналистами и исследователями, становится ясно, что высокоуровневые лоббистские кампании противопоставляют одно министерство другому, одну госкорпорацию другой и думские комитеты друг другу. Вовлечены огромные суммы. Единая Россия, стремясь поддержать позицию правительства, часто сталкивается с трудностями, поскольку правительство и президентская администрация сами внутренне разделены. По этой причине финальные голосования во втором и третьем чтении не отражают интенсивность борьбы и степень конфликтности вопроса. <…> К моменту формирования голосующего большинства, все необходимые договоренности и компромиссы уже достигнуты, и вся фракция «Единая Россия» выстраивается согласно генеральной линии. <…>

Такие случаи, как и длинный ряд законопроектов, принимаемых Думой четвертого созыва в интересах отдельных групп влияния, демонстрируют, как предварительные согласования дают возможность депутатам и группам депутатов продвигать политические цели бюрократических и частных групп, и таким образом извлекать ресурсы, необходимые для собственных политических целей.

Разделения, существующие внутри государственной администрации и бизнес-сообщества относительно того или иного налога или вида регулирования, представлены внутри доминирующей партии. Партия не столько реализует определенную программу посредством принятия законодательных актов, сколько служит механизмом, работающим на властное и ресурсное обеспечение политической элиты в обмен на полную поддержку основной цели Путина – концентрации власти в руках президента»[1].

Процитированный анализ с политологической точки зрения базируется в целом на теории нео-институционализма – того из ее подразделений, которое в литературе называется «институционализмом рационального выбора» (rational choice institutionalism). Институционализм рационального выбора, как явствует из названия, во многом опирается на политэкономическую теорию рационального выбора, но не идентичен ей. Это направление мысли рассматривает ограниченные выборы, которые совершают политические акторы внутри публичных институтов. Институт же понимается как система ограничений и стимулов, внутри которой индивидуумы стремятся максимизировать собственные выгоды (ср. описание партии «Единая Россия» в цитируемом фрагменте).

Институционализм рационального выбора и нео-институционализм в целом достаточно популярен в западной литературе в качестве теоретической базы для описания российской политической системы[2].

---

[1] Remington, Thomas. 'Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations Under Vladimir Putin', Europe-Asia Studies, 2008, 60:6, стр. 959 — 987

[2] Iulia Shevchenko. The central government of Russia: from Gorbachev to Putin. Ashgate Publishing, Ltd., 2004, 199 стр.

Интересной представляется также возможность рассмотреть законотворческий процесс с точки зрения теории общественного выбора (public choice)[1].

Подход теории общественного выбора к бюрократии и легислатуре (являющийся по сути своей развитием теории бюрократии Вебера) предполагает рассмотрение в первую очередь деятельности акторов (индивидуумов и структур, в том числе государственных), преследующих различного рода выгоды, извлекаемые из своей административной и политической деятельности. В достаточно ранней (для биографии этой относительно молодой научной школы) статье «Общественный выбор и законодательство», автор формулирует подход данного направления политологической (тогда еще преимущественно политэкономической) мысли к законотворчеству следующим образом: «Рассматриваемая проблема не в том, хорош или плох тот или иной закон, а скорее в ответе на такие вопросы, как “почему этот закон был принят?”, “как он был принят?”, “почему он не был отклонен?”»[2].

Теория общественного выбора изучает материальные (точнее, эгоистические, личные) стимулы и мотивы, стоящие за поведением акторов в нерыночных контекстах – в правительственных структурах и внутри бюрократии в целом. Эти мотивы обобщенно выражаются термином «погоня за политической рентой» (political rent-seeking), которым оперирует теория. В русскоязычной практике совершенно адекватный смысл имеет распространенное в публицистике выражение «административный ресурс». Применительно к законодательному процессу, теория общественного выбора рассматривает ситуации, когда хорошо организованные малые группы интересов более эффективно навязывают свою волю законодательным собраниям, чем крупные группы, интересы которых более размыты. Часто приводимый пример: существует эффективное лобби автопроизводителей, дорожных строителей и автостраховщиков, но не существует лобби пешеходов, хотя объективно их число больше.

Возьмем на себя смелость предположить, как мог бы выглядеть применительно к анализу современного российского парламентаризма подход, комбинирующий достижения теорий общественного выбора и рационального выбора (нео-институционализма). Назовем такой подход субстантивным (сущностным), в отличие от более распространенного на данный момент процессуально-правового.

Во-первых, такой подход может предполагать большее внимание к политическому содержанию стадий законотворческого процесса. Обычно в научной литературе говорится о внесении проекта инициатором и принятии/отклонении его Думой. Недостаточно пристально рассматривается этапность законотворческого процесса внутри самой Думы, в первую очередь ключевая стадия второго чтения, когда происходит основная борьба за возможные изменения положений законопроекта.

В рамках демонстрируемого консенсуса ветвей власти сценарий отклонения законопроекта, внесенного правительством, президентом или группой аффилированных с исполнительной властью депутатов, является

Tiffany A. Troxel. Parliamentary power in Russia, 1994-2001: president vs parliament. Palgrave Macmillan, 2003, 251 стр.

[1] Mueller, Dennis C. (2003), Public Choice III. Cambridge: Cambridge University Press, стр. 359-405

[2] Robert D. Tollison, Public Choice and Legislation, Virginia Law Review, Vol. 74, No. 2, Symposium on the Theory of Public Choice (Mar., 1988), pp. 339-371 (все переводы англоязычных фрагментов в тексте принадлежат автору)

нереалистичным – что не отменяет необходимости согласования интересов различных лоббистских групп внутри властвующей элиты.

Во-вторых, необходимо понять, каким образом выявляются признаки политического процесса (согласования интересов/политической дискуссии), если он происходит за пределами публичного поля, перемещаясь, как это происходит на современном этапе, внутрь структур исполнительной власти и/или на закрытые переговорные площадки (например, внутри партийных структур или экспертных центров)?

Представляется, что согласование интересов происходит на трех основных этапах:

- на этапе подготовки проекта перед его внесением (внутриведомственная и межведомственная конкуренция – преимущественно касается исполнительной власти, хотя случаются и другие сценарии);
- на этапе так называемого «нулевого чтения» - негоциации инициатора проекта – правительства (выступающим уже как единый актор) и депутатского большинства, представляющего интересы одной или нескольких лоббистских групп;
- на этапе между первым и вторым чтениями: внесение поправок, представляющих интересы вовлеченных сторон, и борьба за их включение в таблицу одобренных, происходящая внутри профильного думского комитета.

Ни на одном из этапов речь не идет о самом факте принятия проекта, не обсуждается возможность его отклонения – то, что он внесен инициатором, опознаваемым остальными участниками процесса как авторитетный, обозначает, что он будет прият. Заинтересованные стороны, однако, могут рассчитывать задержать его принятие на неопределенный срок (это может произойти как на этапе подготовки, до внесения проекта в Думу, та Ки между первым и вторым чтениями) или на изменение ключевых для интересов вовлеченных групп позиций на этапе второго чтения.

Текст проекта «на выходе» из Думы может радикально отличаться от внесенного варианта, но может и совпадать с ним – принципиально не это, а то, что между подготовкой и приятием произошло столкновение и согласование интересов политических групп. Современная конфигурация власти такова, что этот процесс вытеснен полностью в непубличную сферу – тем не менее, необходимость его не исчезла, и он происходит иными методами, не фиксируемыми нормативно, но отслеживаемыми посредством политического анализа.

АВТОРЫ СБОРНИКА

Авдонина Г.Г.	канд. пед. наук, помощник депутата Государственной Думы ФС РФ
Алексеев О.В.	соискатель ГУУ
Алексеева А.А.	аспирант кафедры международного права и государствоведения Белгородского государственного университета
Аникина А.М.	аспирантка кафедры государственного управления и политики ГУУ
Атаманов А.А.	соискатель РГСУ, Москва
Бануляк Н.А.	аспирантка кафедры политологии и политического управления РАГС при Президенте РФ
Батищева М.А.	аспирантка кафедры теории и технологий в управлении МГУ имени М.В. Ломоносова
Беляева Л.А.	Аспирант Московского нового юридического института
Биджиев А.С.	аспирант (ФГУП «НИИ труда и социального страхования» Минздравсоцразвития России, г. Москва)
Васильева О.Б.	соискатель, РАГС при Президенте РФ
Веретенников Р.Е.	студент кафедры управления на транспорте ГУУ
Верниченко М.А.	канд. истор. наук, доцент ГУУ
Вильчинская О.В.	канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой ГиМУ Новороссийского политехнического института (филиал) КубГТУ, г. Новороссийск
Галактионов В.И.	канд. полит. наук, доцент ГУУ
Глазкова Ю.В.	аспирантка кафедры государственного управления и политики ГУУ
Глазунов А.Р.	канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой Теории и истории государства и права МФПА
Глазунова Н.И.	д-р ист. наук, профессор кафедры государственного управления и политики ГУУ
Голоскоков А.С.	студент кафедры стратегического менеджмента ГУУ
Гребельный Р. Ю.	соискатель РГСУ, Москва
Гребельный Р.Ю.	соискатель РГСУ, Москва
До Куинь Ань	аспирантка кафедры государственного управления и политики ГУУ
Долгов А.В.	соискатель РГСУ, Москва
Ершова Э.Б.	д-р истор. наук, профессор кафедры истории и политологии ГУУ, Москва
Ефремова И.Ю.	соискатель кафедры политологии и политического анализа РАГС при Президенте РФ
Жукова Л.А.	д-р ист. наук, профессор кафедры истории и политологии ГУУ, г. Москва
Знаменский Д.Ю.	канд. полит. наук, доцент кафедры государственного управления и политики ГУУ
Ильюхов А.А.	д-р ист. наук, профессор кафедры истории и политологии ГУУ, г. Москва
Исаева С.Ж.	Аспирант кафедры политологии и социологии МПГУ
Казбан Е.П.	канд. полит. наук, доцент кафедры государственного управления и политики ГУУ
Канина И.А.	канд. юрид. наук, доцент РГСУ, Москва
Ким НАУКА.	аспирантка кафедры ГиМУ ГУУ

Киреев Р.А.	соискатель РГСУ, Москва
Киселёв А.В.	Глава администрации городского округа г. Бор Нижегородской области
Комарова А.И.	д-р филос. наук, профессор каф. правового обеспечения управления ГУУ, академик, Ректор Межд. академии методологии гос. управления, Координатор Межд. общ. движения «Украина и Россия за консолидацию и благосостояние братских народов», Председатель Межд. антикоррупционного комитета
Комарова Г.С.	проректор Международной академии методологии государственного управления
Латфуллин Г.Р.	д-р экон. наук, профессор, директор Института государственного управления и права ГУУ
Маликов С.В.	кандидат юридических наук, научный сотрудник ФГУ «ВНИИ МВД РФ»
Милькина И.В.	канд. экон. наук, доцент кафедры ГиМУ ГУУ
Морозова Е.Г.	д-р полит. наук, проф. РАГС при Президенте РФ
Некрасов С.И.	канд. юрид. наук, профессор кафедры правового обеспечения управления ГУУ
Нудель С.Л.	канд.юрид. наук, доцент, старший научный сотрудник ФГУ «ВНИИ МВД России»
Омельченко Н.А.	д-р ист. наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и политики ГУУ
Петрина О.А.	канд. экон. наук, доцент кафедры ГиМУ ГУУ
Петрович М.В.	докт. экон. наук, профессор, зав. кафедрой госуд. управления экон. системами Академии управления при Президенте Республики Беларусь, г. Минск
Погосян М.Г.	соискатель РГСУ, Москва
Рощин Ю.В.	канд. экон. наук, профессор, зав. кафедрой управления миграционными процессами ГУУ
Рязанцева С.В.	канд. юрид. наук, старший научный сотрудник ФГУ «ВНИИ МВД России»
Семенихина В.В.	аспирант кафедры ГиМУ ГУУ
Серафимов М.М.	канд. социол. наук, заместитель председателя Совета депутатов городского округа г. Бор Нижегородской области
Середа А.Н.	канд. истор. наук, доцент кафедры теории и истории государства права Запорожского национального университета, г. Запорожье, Украина
Слезко В.В.	канд. экон. наук, доцент кафедры «Оценка и управление собственностью» ГУУ
Слезко Е.В	канд. экон. наук, доцент кафедры ГиМУ ГУУ
Слезко Л.В.	канд. экон. наук, начальник отдела правового обеспечения имущественных и земельных отношений ФГУП МГРС
Сибиряев А.С.	соискатель кафедры государственного управления и политики ГУУ
Смирнов Э.А.	докт. экон. наук, профессор кафедры теории организации и управления ГУУ
Соколов Н.Н.	канд. социол. наук, доцент кафедры государственного управления и политики ГУУ
Соловьева Л.А.	аспирант кафедры ГиМУ ГУУ

Томилина Е.Е.	канд. юрид. наук, ассистент кафедры Теории и истории права ГУУ
Туровский А.А.	д-р экон. наук, профессор кафедры государственного управления и политики ГУУ
Уваров И.А.	стажёр кафедры истории и политологии, канд. пед. наук, доцент ГУУ
Фалина А.С.	канд. экон. наук, доцент кафедры политологии и политического управления РАГС
Филимонов Д.А.	канд. социол. наук, доцент кафедры государственного управления и политики ГУУ
Фомина С.В.	преподаватель РГСУ, г. Москва
Французова Ю.Д.	аспирант кафедры государственного управления и политики ГУУ
Ходченков С.В.	аспирант, старший преподаватель кафедры ГиМУ КузГТУ, г. Кемерово
Холопов В.А.	канд. полит. наук, канд. экон. наук, проф. кафедры ГиМУ и экон. теории РГРТУ, зам. главы муниц. образования, Председателя Рязанской гор. Думы
Чернобаева А.Ю.	канд. истор. наук, доцент кафедры истории и политологии ГУУ
Шабунин В.В.	аспирант кафедры истории и политологии ГУУ
Шавкеро А.Б.	преподаватель РГСУ, г. Москва
Шаврук С.Г.	проректор по учебной работе Академии управления при Президенте Республики Беларусь, г. Минск
Шамарова Г.М.	канд. экон. наук, доцент кафедры Общего менеджмента МФПА
Шульман Е.М.	соискатель кафедры политологии и политического управления РАГС при Президенте РФ

СОДЕРЖАНИЕ

Латфуллин Г.Р. Вступительное слово на открытии конференции "Государство, власть, управление и право: история и современность" (2 ноября 2010 г.) 4

Авдонина Г.Г. Русский риторический идеал в системе управленческой деятельности органов представительной власти РФ 5

Алексеева А.А. Полномочия органов местного самоуправления в области налогообложения земли 11

Аникина А.М. Политическая модернизация: понятие, типология. Основные особенности политической модернизации в России 18

Атаманов А.А. О некоторых особенностях организации дипломатической службы на современном этапе 24

Бануляк Н.А. Формирование общественного доверия к органам государственной власти как условие политической стабильности в россии 28

Батищева М.А. Законодательство о служебных разоблачениях в системе государственной службы: зарубежный опыт 32

Беляева Л.А. Научный анализ иных мер уголовно-правового характера 39

Биджиев А.С. Формирование кадрового потенциала организаций России, в современных условиях занятости населения 42

Васильева О.Б. Сакральные истоки политической идентичности России 46

Веретенников Р.Е., Галактионов В.И. Россия И НАТО 51

Вильчинская О.В. Устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие: государство, регион, муниципальные образования 56

Глазкова Ю.В. Законодательные основы развития спорта высших достижений зарубежных стран 61

Глазунов А.Р. Деформации профессионального правового сознания в современной России 66

Глазунова Н.И., Казбан Е.П. Концептуальные основы современного государственного управления: российские сюжеты на фоне общемировых тенденций 71

Голоскоков А.С., Верниченко М.А. Роль и место оппозиции правящей партии в построении современной вертикали власти 79

Гребельный Р. Ю. История становления государственной службы во Франции 81

До Куинь Ань. Организация государственной службы в современном Вьетнаме как развивающейся страны 86

Долгов А.В. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях в Российской Федерации 90

Ершова Э.Б. Взаимоотношения органов власти центра и регионов в 50-80-е годы XX столетия 95

Ефремова И.Ю. Российское общество и атомная отрасль: от конфронтации к диалогу 98

Жукова Л.А. Институт земского самоуправления, бюрократия и формирование гражданского общества в российской империи в конце xix – начале xx вв 103

Знаменский Д.Ю. К вопросу об исследовании государственной политики в образовании, научно-технической и инновационной сфере 108

Ильюхов А.А. Идеологическая работа в вузе в советской системе координат в послевоенные годы (на примере Московского инженерно-экономического института) 111

Исаева С.Ж. Государственно-частное партнерство: модели развития, 116

анализ российского опыта
Канина И.А. Нужен ли России федеральный закон «Об основах системы ювенальной юстиции»? 121
Ким Н.А. Формирование системы мониторинга и контроля проведения территориальных изменений 126
Киреев Р.А. Политический патронаж армии в турецкой демократической модели 131
Киселёв А.В., Серафимов М.М. История современного самоуправления на примере Борского района Нижегородской области 135
Комарова А.И. Коррупция в Украине вчера, сегодня (2005-2010 гг.) и завтра: готово ли государство подняться на уровень противодействия коррупции – раскрытия механизмов ее функционирования по горизонтали и вертикали 142
Комарова Г.С. Общественно-государственное партнерство как условие демократизации российского государства 150
Маликов С.В. Регулирование сроков в дореволюционном уголовном праве 155
Милькина И.В. Доверительное управление государственным и муниципальным имуществом 162
Морозова Е.Г. Неовеберовское государство в условиях России: возможности и риски 167
Некрасов С.И. Социальный порядок и правопорядок в современном государстве: пределы несовпадения и взаимодействия 170
Нудель С.Л. Уголовно-правовые аспекты противодействия незаконной банковской деятельности 175
Омельченко Н.А. Конфликт интересов на государственной службе и проблемы обеспечения информационной открытости государственной власти в современной России 183
Петрина О.А. Методические аспекты формирования тарифов на тепловую энергию 188
Петрович М.В., Шаврук С.Г. Глобализация и национальный менеджмент 192
Погосян М.Г. Важнейшие условия эффективности демократического строя в Российской Федерации 198
Рощин Ю.В. Проблемы государственного управления миграцией 201
Рязанцева С.В. Состояние и динамика корыстной преступности в России 203
Семенихина В.В. Региональная ипотека как фактор социально-экономического развития региона 211
Середа А.Н. Формирование государственной таможенной политики в Украине с древних времён до конца XIX века 214
Слезко В.В., Слезко Л.В. Сокращение экономических потерь в деятельности федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) 218
Слезко Е.В. Проблемы управления ЖКХ г. Москвы 224
Сибиряев А.С. Основные направления государственной инновационной политики в РФ 225
Смирнов Э.А. Государственный подход к формированию государственных решений 228
Соколов Н.Н. Задачи государства по созданию и развитию в России привлекательного инновационного климата 231
Соловьева Л.А. Государственное (муниципальное) задание как новый инструмент бюджетного планирования 235

Томилина Е.Е. Кризис современного правосознания 240
Туровский А.А., Алексеев О.В. Политическая стратегия на уровне организации 244
Уваров И.А. Развитие системы военного образования в россии в свете реформ Д.А. Милютина 247
Фалина А.С. На стыке экономики и политики: концепция сервисного государства 252
Филимонов Д.А. Основные черты российской молодежи и молодежной политики 258
Фомина С.В. Некоторые аспекты передачи полномочий между муниципальными образованиями 261
Французова Ю.Д. Проблемные вопросы практики взаимодействия органов прокуратуры, контрольно-надзорных органов с органами местного самоуправления в регионах Российской Федерации (по материалам Минрегионразвития РФ) 267
Ходченков С.В. Самоопределение гражданского общества в антикоррупционной деятельности 270
Холопов В.А. Непосредственная демократия как инструмент повышения эффективности взаимодействия власти и гражданского общества 272
Чернобаева А.Ю. «Женский вопрос» и государственная политика в области женского образования в россии в 80-90-е гг. XIX века 275
Шабунин В.В. Миссионерская деятельности рпц и общественность в российской империи в конце XIX века 278
Шавкеро А.Б. Идеи российской государственности в трудах отечественных мыслителей 283
Шамарова Г.М. Зарубежный опыт стимулирования труда персонала государственной и муниципальной службы 288
Шульман Е.М. Законопроектная работа в Государственной Думе РФ на современном этапе: процесс внутри процедуры 293
Авторы сборника 299

Материал издается в авторской редакции.
Ответственность за сведения, представленные в издании, несут авторы.

Научное издание

МАТЕРИАЛЫ

Всероссийской научно-практической конференции

«ГОСУДАРСТВО, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»

2 ноября 2010 г.

Посвящена 15-летию Института государственного управления и права ГУУ

Редакционная коллегия:
д.истор.н., проф. Н.А. Омельченко, к.социол.н., доцент Н.Н. Соколов,
к.социол.н., доцент Д.А. Филимонов

ГОУВПО "Государственный университет управления"
Издательский дом ГОУВПО "ГУУ"
109542, Москва, Рязанский проспект, 99.