



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 2011г.**



**Москва - 2011**

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
**Федеральное государственное бюджетное 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 2011 г.**

**Москва - 2011**

УДК 172(06)  
Г72

## Редакционная коллегия

Доктор экономических наук, профессор Г.Р. Латфуллин  
Доктор исторических наук, профессор Н.А. Омельченко  
Кандидат социологических наук, доцент Н.Н. Соколов

**Государство, власть, управление и право: история и современность:** материалы Всероссийской научно-практической конференции; Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2011. - 209 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, 2011  
© ФГБОУВПО "Государственный университет управления"

**Г.Г. Авдонина**  
канд. пед. наук  
(Государственная Дума Федерального Собрания  
Российской Федерации, г. Москва)

## **О КУЛЬТУРЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ТЕКСТА (НА ПРИМЕРЕ ВЫСТУПЛЕНИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ)**

Политический текст является своеобразным социальным маркером, позволяющим определить, с одной стороны, общий уровень развития коммуникации в социуме на настоящий момент, с другой - реальный вес власти, которой обладает сам представитель власти. Политический дискурс всегда стремится использовать тот вариант общенационального языка, который является престижным. Актуальность же того или иного варианта зачастую зависит от атмосферы, сложившейся в обществе. Так, во время перестройки было «престижно» общаться с людьми на их, народном, языке. В логосфере политики перестали быть случайными диалектные и просторечные выражения. С приходом к власти новых демократов политическая речь обогатилась иноязычными заимствованиями. Сейчас нетрудно отметить стремление политиков говорить четко, кратко, по существу, но «пропуск подробностей» окутывает завесой таинственности поступки власти, в результате чего возникает недопонимание, потеря обратной связи в современной коммуникации.

Проанализируем влияние национальной языковой среды на характер принятия решений политической элитой страны. Так, идеология тоталитарных режимов использует, как правило, религиозные и архетипические формы языка, а открытые политические системы склонны обращаться именно к национальным формам самосознания. 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 превратится 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-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"<sup>1</sup>.

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

---

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

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 оригинальна. О *социальном* сейчас говорят все и примерно одно и то же, поэтому указанная концепция речи никого не удивит. Однако наряду с такими "замысленными" 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*".

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 Богомолу... 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.

Переноса 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"<sup>1</sup>; 3) правдивость (соединение истинности и доброты).

Таким образом, культура политического текста, во-первых, отражает уровень политического дискурса, характеризующий власть на данный момент, во-вторых, задает параметры развития социальной коммуникации.

**С.В. Артемов**  
канд. экон. наук, доц.  
(ГУУ, г. Москва)

## **ФОРМИРОВАНИЕ КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКИ ПЕРСПЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ НАУЧНО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА МЕГАПОЛИСА**

В современной научно-промышленной политике промышленный кластер - это группа географически соседствующих и интеграционно взаимодействующих компаний и связанных с ним организаций, функционирующих в определенной отраслевой или многоотраслевой сфере и взаимодополняющих друг друга.

Одним из отличительных признаков промышленного кластера в общей модели производственно-кооперационных и иных взаимодействий субъектов хозяйствования, в том числе и производственного комплекса, является принцип территориальной локализации. В отличие от обычных форм кооперационно-хозяйственных взаимодействий малого, среднего и крупного бизнеса, кластерные системы характеризуются следующими особенностями:

- наличием крупного предприятия - лидера, определяющего долговременную хозяйственную, инновационную и иную стратегию всей системы;
- территориальной локализацией основной массы хозяйствующих субъектов - участников кластерной системы;
- устойчивостью хозяйственных связей хозяйствующих субъектов - участников кластерной системы, доминирующим значением этих связей для большинства ее участников;
- долговременной координацией взаимодействия участников системы в рамках производственных программ, инновационных процессов; основных систем управления, контроля качества и пр.

Важной отличительной чертой кластера в общей модели производственно-кооперационных и иных взаимодействий субъектов хозяйствования является фактор инновационной ориентированности.

Возможности кластерного подхода для решения задач, направленных на подъем экономики отдельных отраслей и регионов, демонстрирует зарубежный

---

<sup>1</sup> 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.

опыт. Так, кластеризованы финская и скандинавская промышленность. В США больше половины предприятий работают по такой же модели производства. Как правило, продукция кластеров ориентирована на экспорт или импортозамещение. Страны Европейского Союза приняли шотландскую модель кластера, при которой ядром совместного производства становится крупное предприятие, объединяющее вокруг себя небольшие фирмы. Существует и итальянская модель - более гибкое и «равноправное» сотрудничество предприятий малого, среднего и крупного бизнеса.

До сих пор ни в литературе, ни в методических и нормативных документах не сложилось единого подхода, как к терминологическому аппарату кластерной теории, так и к методическим основам формирования и развития кластеров. Продолжается дискуссия, каким образом следует оценивать различия в размерах кластеров, их критическую массу и темпы роста и т.п.

Роль государства заключается в том, чтобы облегчить взаимодействие трех участников инновационной деятельности в рамках одного полюса: университетов, государственных исследовательских учреждений и предприятий и сконцентрировать средства на проектах, повышающих инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность территории. Сегодня полюса конкурентоспособности являются главной частью промышленной политики, направленной на развитие инноваций. В деятельность полюсов активно вовлечены предприятия, особенно малые и средние, и государство постоянно принимает конкретные меры, направленные на развитие полюсов конкурентоспособности.

В кластерах активно протекают процессы перелива знаний и опыта, что реализуется через различные институты, обеспечивающие развитие и укрепление профессиональных связей, а также путем всевозможных неформальных обменов. Производственные или информационные технологии, которые обычно представлены в виде определенным образом структурированной информации, могут отчуждаться от их создателей и достаточно легко передаваться другим участникам рыночных отношений. Происходит непрерывный, многоаспектный процесс взаимодействия, стимулирующий взаимное обучение, экспериментирование, инновационный обмен. В этом процессе кластеры уже не рассматриваются в рамках какого-то определенного сектора экономики. Поэтому характер специализации кластера не обязательно ограничен какой-то отраслью. Кластеры способны, что очень важно, развиваться в смешанных направлениях. При этом кластеризация становится важным источником инноваций. Передача технологий осуществляется тогда, когда приобретающая сторона рассматривает ее как новую, позволяющую повысить конкурентоспособность и, в перспективе, увеличить прибыль.

Проблема развития инновационных промышленных кластеров непосредственно связана с рядом условий, накладываемых его территориальной привязкой. В данном случае можно выделить инновационно-промышленный кластер мегаполиса. Обладая всеми признаками свойственными кластерам, которые реализованы в других территориальных

образованиях, данный кластер имеет свою особенность - территориальную ограниченность. Два мегаполиса - Москва и Санкт-Петербург, являющихся субъектами федерации, но, в то же время, расположенных как анклавов соответственно в Московской и Ленинградской областях. Такое территориальное деление (и связанные с ним финансовые вопросы, региональное налоговое законодательство и др.) не позволяет развиваться соответствующему региональному промышленному комплексу и составляющих его кластеров.

Одной из наиболее значимых проблем, учитывая эффективность кластеров в рыночной экономике, является государственная поддержка их формирования и развития, в том числе на законодательном уровне.

Основными направлениями содействия развитию кластеров, реализуемых органами государственной власти и местного самоуправления, являются:

1. Содействие институциональному развитию кластеров.
2. Развитие механизмов поддержки проектов, направленных на повышение конкурентоспособности предприятий и содействие эффективности их взаимодействия. При этом в число задач кластерных проектов включаются:
  - повышение качества управления на предприятиях кластера, повышение конкурентоспособности и качества продукции у предприятий поставщиков и развитие механизмов субконтракции;
  - стимулирование инноваций и развитие механизмов коммерциализации технологий, поддержка сотрудничества между исследовательскими коллективами и предприятиями;
  - содействие маркетингу продукции (товаров, услуг) выпускаемой предприятиями участниками кластера и привлечению прямых инвестиций.
3. Обеспечение формирования благоприятных условий развития кластеров.

При этом задача формулирования кластерных инициатив является не столько финансовой, сколько организационной. Важную роль будут играть собственно методы организации работы по выработке совместных решений, особенно учитывая разнородность потенциальных участников кластера (малый, крупный бизнес, чиновники и ученые).

Политика формирования инновационных кластеров должна заключаться, в первую очередь, не в разработке специфических инструментов государственного регулирования, а в повышении эффективности существующих мер поддержки и стимулирования инновационного развития экономики.

В соответствии с этим, целесообразно внести изменения в действующее законодательство:

- предоставление льгот на прибыль в сумме стоимости капитальных вложений предприятий, организаций во вновь созданные или приобретенные активы (здания, сооружения, оборудование, нематериальные активы и т.п.), а также средства направленные на

модернизацию и техническое перевооружение;

- включение в состав расходов отчетного налогового периода расходы на капитальные вложения в размере не более 30% в отношении всех классификационных групп основных средств;
- включение в состав основных средств освобождаемых от уплаты налога на имущество, основные средства, используемые для производства в рамках государственного оборонного заказа;
- для ускорения замены энергоемкого оборудования освободить от налога на имущество энергоэффективное оборудование в течение первых трех лет эксплуатации.

Создание промышленного кластера на базе машиностроительных предприятий Москвы, предполагает рассмотрение перспективы его развития как модели формирования кластерной структуры для промышленного комплекса России. Структура промышленного комплекса Москвы, как и промышленности России, не имеет ярко выраженной специализации, так как включает практически все известные отрасли промышленного производства. Подобно этому, Инновационно-технологический кластер промышленного комплекса Москвы носит интегрирующий характер и ориентирован на включение в свой состав различных специализированных кластеров (производства приборов, электротехники и др.), что обеспечит повышение потенциала промышленного комплекса в целом (а не отдельных его составляющих). Профилем профессиональной деятельности данного кластера является развитие инновационных разработок в областях:

- технологий промышленного производства;
- технологий управления промышленным комплексом, основу которых составляет система промышленного субконтрактинга.

В состав кластера, целесообразно включить:

- 1) Производственный комплекс.
- 2) Центр инновационных разработок.
- 3) Маркетинговый Центр.
- 4) Центр регионального и международного субконтрактинга.
- 5) Центр подготовки специалистов управления инновационными проектами.
- 6) Логистический комплекс.
- 7) Инвестиционно-венчурный Фонд.
- 8) Управляющая компания.

Программу начального этапа создания кластера, необходимо начать с образования Координационного совета - в составе руководителей предприятий-инициаторов создания кластера, под руководством которого решаются следующие задачи:

1. Разработка пакета нормативно-правовых актов, регулирующих все аспекты функционирования кластера.
2. Разработка и регистрация устава Управляющей компании (в статусе «Некоммерческое партнерство»).
3. Определение целесообразности и сроков создания инвестиционно-

венчурного фонда кластера - главного инструмента привлечения инвестиций.

Необходимо также отметить привлекательность данной юридической формы и для потенциальных участников кластера, и для потенциальных инвесторов.

4. Разработка оперативной и долгосрочной программ создания и развития кластера.

5. Обеспечение начала функционирования:

- центра инновационных разработок;
- маркетингового центра;
- центра регионального и международного субконтрактинга;
- центра подготовки специалистов управления инновационными проектами.

Рекламно-информационное обеспечение данных событий.

6. Определение центров технологических компетенций.

Формирование контингента предприятий - потенциальных участников кластера.

7. Обеспечение начала формирования информационных массивов - главного инструмента инвестиционной деятельности кластера. Структура информационных массивов:

- 1) Информационная база (ИБ) объектов промышленной недвижимости (здания, земельные участки), обладающих высокой инвестиционной привлекательностью;
- 2) ИБ эскизных инвестиционных проектов (собственной разработки или доработки) коммерческого использования объектов промышленной недвижимости;
- 3) Перечень российских соискателей инвестиций, выдвигающих инвестиционно привлекательные проекты (например, проекты реконструкции своих предприятий);
- 4) Перечень зарубежных и российских инвесторов, заинтересованных в инвестировании в проекты:
  - управления (коммерческого использования) объектами промышленной недвижимости;
  - технологического перевооружения и реконструкции предприятий;
  - реализации инновационных разработок;
- 1) ИБ инновационных разработок (отечественных и зарубежных), предлагаемых к реализации и обладающих высокой инвестиционной привлекательностью, подтвержденной бизнес-планами.

8. Разработка и начало реализации программы привлечения инвестиций.

9. Разработка и реализация программы имиджевого продвижения кластера - с целью:

- расширения круга участников кластера;
- привлечения инвестиций.

10. Разработка программы анонсирования кластера.

### Использованная литература

1. Марков Л.С., Теплова И.Г., Ягольницер М.А. Функционирование и механизмы развития производственного кластера // Регион: экономика и социология. 2010. № 1. С. 287-305.
2. Портер М. Конкуренция.: Пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2005.
3. Краткий экономический словарь. М.: Издательство политической литературы, 1987.
4. Итоги 2006 года и будущее экономики России: потенциал несырьевого сектора (экономический доклад Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»)// Вопросы экономики. – 2007. - №9 - с.27.
5. Обзор инновационных кластеров в иностранных государствах [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depsvod/doc20110531\\_04](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depsvod/doc20110531_04) (дата обращения 03.09.2011).
6. Условия и факторы развития малого предпринимательства в регионах России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.opora.ru/analytics/our-efforts> (дата обращения 03.08.2010).

**В.И.Башмаков,**  
д-р соц. наук, проф.  
(ГУУ, г. Москва)

### ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО, ГОСУДАРСТВО И ПРОФСОЮЗЫ

В общественном сознании и в кругу некоторых ученых-обществоведов гражданское общество трактуется как совокупность негосударственных общественных организаций и объединений, решающих какие-то свои частные проблемы. Это своего рода *ассоциация клубов по интересам*, начиная от филателистов и пчеловодов и кончая экологами и борцами за права человека. Спектр этих клубов наиболее наглядно был представлен на Гражданском форуме 2002 г., проведенном по инициативе федеральных властей. Такое понимание гражданского общества выгодно правящей элите, пытающейся сохранить свою монополию на власть, но совсем не выгодно самому обществу.

Выделение гражданского общества и государства как двух противостоящих друг другу реальностей, между которыми непременно возникают отношения оппозиции и борьбы, непродуктивно по сути. Правильное позиционирование государства в структуре гражданского общества – вот что крайне необходимо сегодня.

*Маятник общественной жизни России движется сейчас в сторону усиления авторитарных начал.* Государство становится все более циничным, власть все менее ответственна и подконтрольна, население все более конформно и послушно. Государство превращается в слепую силу, возвышающуюся над обществом, подминающую под себя общество. Последние примеры все это подтверждают: провоцирующие действия

федеральных властей в национально-территориальных образованиях (Кавказ), бесцеремонное вторжение в бизнес, «общественное одобрение» государственной политики большим количеством населения. Это *опасная тенденция*, ведущая к росту социальной напряженности и открытым конфликтам. Надо понимать, что без гражданского общества наиболее вероятным результатом движения будет *корпоративное государство, где главным действующим лицом станет корпорация власти*.

В ткань гражданского общества в качестве его конституирующих элементов непременно входят *формальные институты, через представительство в которых выражаются интересы – политические, экономические, социальные – большинства членов общества*. Это институты парламентаризма (Федеральное собрание и законодательные собрания субъектов федерации), институты местного самоуправления, институт избирательного права, институты политического представительства (партии) и др. И, конечно, институт профсоюзов. Можно считать, что на *формально-юридическом уровне* основные институты гражданского общества уже сложились.

Де-факто дело обстоит сложнее. Особенность нынешнего состояния гражданского общества в России состоит в том, что оно *находится под государственным патронажем*, если не сказать больше – в системе государственного управления. В общественном мнении не произошла еще дифференциация ключевых понятий «общество» и «государство». Идеологема развитого социализма «государство – это мы» продолжает жить в головах людей. Но государство – вовсе не мы, не общество, а то, что нанято обществом, социальная машина, которой люди делегируют часть своих естественных прав, поручают выполнять определенные функции и оплачивают эту работу. От государства поэтому общество вправе ждать не поблажек, не «заботы», не «помощи», а строгого и профессионального выполнения функций. *Государство должно находиться под контролем гражданского общества*. Тогда оно из слепой силы власти и подавления может превратиться в практический механизм решения задач общества.

Еще сложнее ситуация на *социально-психологическом уровне*. Народ не верит государству и его институтам, что понятно – сколько раз его государство «кидало». Но он не верит и себе, своим способностям самоорганизовываться и самостоятельно решать свои проблемы. Мы наблюдаем парадокс: при всем недоверии к государству большие массы людей выступают за его усиление, за все большее проникновение государства в различные сферы экономической и социальной жизни. Не с развитием предпринимательства, частной инициативы, самостоятельности и самоуправления, связываются надежды людей на лучшую жизнь. С государством, с его мудрыми правителями. Главная ментальная особенность российского народа – его *центрированность на государство, на власть*. И это самое серьезное социально-психологическое препятствие на пути к гражданскому обществу.

Избирательная кампания 2011-2012 годов будет *тестом на степень зрелости гражданского общества в России*. Если передача законодательной (выборы депутатов Госдумы), а затем и исполнительной власти (выбор президента и формирование правительства) произойдет спокойно и без потрясений, в рамках действующей конституции, то можно будет говорить, что основы гражданского общества в России уже сложились. Когда смена власти не ведет к нарушению стабильности и социальных оснований жизни, когда *народ согласен с заменой персоналий власти*, то это уже свидетельствует о зрелости общества. Если же в больших пластах общества будет сохраняться

ощущение нелегитимности или несправедливости распределения власти, ситуация неопределенности и тревоги, то можно смело утверждать, что институты гражданского общества еще не справляются с функцией регулирования общественных процессов.

Профсоюзы, несомненно, являются частью гражданского общества, потому что основаны на добровольном объединении людей, исходя из общности интересов в сфере труда и за его пределами. Их пора рассматривать не как общественные объединения или общественные организации, отстаивающие только экономические интересы своих членов. Профсоюзы к настоящему времени являются одним из *базовых социальных институтов общества, ответственных за развитие производственной (экономической) демократии и регулирование социально-трудовых отношений*. Акцент на защитной функции профсоюзов (она признается основной) невольно принижает их значение, предполагает вторичность роли профсоюзов по отношению к другим субъектам социально-трудовых отношений – государству, бизнесу. Между тем в условиях народовластия профсоюзы есть форма, через которую люди труда (наемные работники, как социальная база профсоюзов составляют свыше 80% экономически активного населения) могут осуществлять свою власть в общественном производстве и по месту своего проживания.

Профсоюзы как институт представительства наемного труда в гражданском обществе является (или, по крайней мере, должен быть) *транслятором трудовых ценностей*, не подверженных девальвации. Прежде всего, это ценности свободного, честного, добросовестного труда, коллективизма, взаимопомощи, профессиональной солидарности. Профсоюзы также призваны отстаивать демократические права на достойную жизнь, справедливую оплату труда, человеческие условия труда, на участие в производственной и социальной жизни трудовых коллективов.

Как регулятивный институт гражданского общества профсоюзы на паритетных началах со своими социальными партнерами участвуют в законодательной деятельности по регулированию социально-трудовых отношений (через своих представителей в Федеральном собрании, работу в трехсторонней комиссии, институт лоббирования), используя предоставленные законом права и полномочия. Регулятивная функция профсоюзов в сегодняшних российских условиях является основной, она должна осуществляться *на всех уровнях организации общественного труда*. А, возможно, и на уровне территорий.

Откуда тогда растущее отчуждение общества и профсоюзов? Причину, видимо, надо искать в том, что в глазах людей профсоюзы превратились в *надстроечный элемент, созданный и навязанный кем-то извне, а не как часть их самостоятельного социального творчества*. Профсоюзы, долгие годы находившиеся в одной упряжке с государством, стали ассоциироваться с государственным институтом, надличностным, формализованным, преследующем свои цели. Формальное провозглашение независимости от государства, партий и т.д. не только не изменило стереотипа восприятия профсоюзов, но и не привело к их реальной независимости. Профсоюзы, по крайней мере, в их аппаратной части, опять добровольно «легли» под правящую партию, продолжили выполнять привычную для них роль «приводных ремней». Нужно предпринять немало усилий, чтобы изменить отношение общества с профсоюзами, разрушить устоявшиеся стереотипы. Демонстрация убедительных и конкретных результатов деятельности профсоюзов – вот основной путь движения в этом направлении.

**А.С. Биджиев**

Сотрудник Департамента регионального развития  
Минобрнауки России,  
аспирант ФГУП «НИИ труда и социального страхования»  
Минздравсоцразвития России

## **МОДЕРНИЗАЦИЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ВУЗА, КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ**

Экономическая мощь государства, его конкурентоспособность на международных рынках, в эпоху вступления человечества в эру информационного общества, имеют сильную связь со способностью страны производить, аккумулировать и экспортировать новые знания. Основным продуктом современного общества стал интеллектуальный потенциал, который становится важнейшим фактором, определяющим развитие страны. В связи с этим, бюджеты на образование активно развивающихся стран имеют тенденцию к росту, чтобы в долгосрочной перспективе обеспечить для своих государств конкурентное преимущество.

Учитывая требования времени, что отражается в качественных преобразованиях во всех сферах общественной деятельности, появилась потребность в человеческих ресурсах. Роль основного поставщика человеческих ресурсов для социально-экономической системы страны должна взять система высшего профессионального образования. А также обеспечить качественные изменения «человеческого капитала», как носителя основного конкурентного преимущества России – интеллектуального потенциала.

Основные носители интеллектуального потенциала вуза – научно-педагогические кадры (НПК). Кадровый потенциал НПК вуза обеспечивает продуктивность процесса обучения и научной деятельности, что позволяет применять в учебном процессе новые технологии обучения для упреждающей подготовки кадров для новых секторов экономики (сектора, пик развития которых придется на более поздний период чем время подготовки кадров).

Важным фактором в изучении кадрового потенциала выступает квалификационно-возрастная структура научно-педагогических кадров. В целях, нивелирования тенденций проявившихся в последние десятилетия в кадровой системе высшего профессионального образования необходимо оптимизировать квалификационно-возрастную структуру профессорско-преподавательского состава вузов страны.

При реализации данного направления модернизации НПК, необходимо учитывать свойства системы ВПО, такие как относительную закрытость и слабую восприимчивость проводимых преобразований.

Прежде чем перейти к изложению видения автора по решению выведенной в заглавии статьи задачи, определим понятийный аппарат исследования.

В современных исследованиях кадровый потенциал отождествляется с трудовым потенциалом. Действительно, при «ресурсном подходе» понятие трудовой потенциал схож по своей сути с кадровым потенциалом. Все же, невзирая на схожесть этих понятий, «кадровый потенциал» не может быть заменен «трудовым потенциалом», ибо последний используется для оценки отдельного индивида. Хотя, эти понятия отличаются друг от друга и не взаимозаменяемы, но рассматривать их по отдельности тоже 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<sup>1</sup>. Такой подход к определению кадрового потенциала дает возможность всестороннего анализа любой категории кадров на основе объективных экономических законов в соответствии с выбранным объектом, предметом исследования, а также его целями и задачами.

Соответственно, кадровый потенциал вуза - это знания, умения, способности, реализуемые в процессе образовательной, научной, инновационной и технико-внедренческой деятельности, профессорско-преподавательским составом, формирующими кадровый состав высшего образовательного учреждения, а так же те, которыми представители профессорско-преподавательского состава объективно обладают как носители рабочей силы, но пока еще не востребованные процессом образования или научной деятельности.

Изучив современные методы и механизмы модернизации кадрового потенциала профессорско-преподавательского состава вуза, автор выделяет четыре основных блока.

Блоки инструментов модернизации кадрового потенциала системы высшего профессионального образования:

Первый блок – привлечение в вуз высококвалифицированного специалиста, способного обеспечить учебному заведению прорыв в своем направлении. Осуществляется через материальное поощрение или создание благоприятных условий работы.

Второй блок – совокупность инструментов формирующих вузу конкурентное преимущество за счет внедрения информационно-коммуникационных технологий, который позволяют сокращать издержки по принятию управленческих решений.

Третий блок – инструменты материально-технического характера. Создание моральных стимулов и создание благоприятной инфраструктуры образования и научной деятельности. Формирование благоприятного имиджа профессии ученого и преподавателя.

Четвертый блок – инструменты воздействия на кадровый состав: современные методы обучения, повышения квалификации, профессионального уровня, а также формирования среды для раскрытия творческого (креативного) инновационного потенциала преподавательского персонала вуза.

Рассмотрим инструменты модернизации кадрового потенциала вуза на примере государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пятигорский государственный лингвистический университет» (далее – ПГЛУ, Университет)<sup>2</sup>.

Реализуемые в университете образовательные программы обеспечивают 532 штатных преподавателя. Из них дипломированные специалисты составляют: доктора наук, профессора - 58 человек (10,9 %) и кандидаты наук, доценты - 302 человека (56,7 %), а общий процент острепенности преподавателей равен 67,6%.

---

<sup>1</sup> Шамарова Г.М. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления. М.: Вивидарт, 2009. С. 59 .

<sup>2</sup> Отчет о результатах самообследования государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пятигорский государственный лингвистический университет» на этапе комплексной проверки деятельности университета. Пятигорск.: 2009. С. 90 .

Средний возраст преподавательского состава - 47 лет.

Средний возраст докторов, профессоров - 46 лет.

Численное распределение профессорско-преподавательского состава по следующим возрастным группам:

до 30 лет - 125 человек

до 39 лет - 124 человека

до 49 лет - 93 человека

до 59 лет - 79 человек

до 65 лет - 57 человек

свыше 65 лет - 54 человека

Анализ приведенной квалификационно-возрастной структуры профессорско-преподавательского состава ПГЛУ позволяет сделать ряд выводов.

*Научно-квалификационная структура персонала вуза.*

Порядка одной трети преподавательского состава вуза не имеют научных степеней. Это часть преподавательского состава, которая не вовлечена в научно-исследовательскую, инновационную деятельность и представляет собой кадровый резерв для дальнейшего повышения квалификации преподавательского корпуса вуза. Проанализировав отчетный период с 2005 года, следует отметить, что численность докторов и кандидатов наук имеет положительную динамику. Так, в течении последних пяти лет численность докторов наук вырос на 63 процента, а кандидатов наук – 68 процентов. Данные факты говорят о высокой научно-исследовательской активности Университета и о значительном резерве «человеческих ресурсов».

Ведется активная работа по повышению профессиональной квалификации молодых преподавателей. В Институте интегрированных программ высшего и послевузовского образования (ИИПВПО) для преподавателей ПГЛУ реализуется программа дополнительного образования «Преподаватель высшей школы». При обучении по этой программе молодые преподаватели овладевают основами педагогики и методики преподавания в вузе<sup>1</sup>.

*Квалификационно-возрастная структура ПГЛУ.*

Проблема в том, в настоящее время доля ученых наиболее продуктивного возраста быстро уменьшается. Причем увеличение среднего возраста научных кадров отмечается, как в научных организациях, так и в вузовском секторе науки. Сегодня средний возраст исследователей составляет 49 лет, кандидатов наук - 53 года, докторов наук - 61 год<sup>2</sup>.

Возрастные показатели научно-педагогических кадров Университета разительно положительно отличаются от средних значений в сфере высшего профессионального образования и науки. Однако, возрастной состав научно-педагогических кадров ПГЛУ отражает значительный провал в численности возрастных групп до 49 и 59 лет. Это та категория научно-педагогического корпуса активное карьерное развитие, которых пришлось на время реформ 90-х гг прошлого века.

---

<sup>1</sup> Отчет о результатах самообследования государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пятигорский государственный лингвистический университет» на этапе комплексной проверки деятельности университета. Пятигорск.: 2009. С. 92.

<sup>2</sup> Материалы к докладу Министра А.Фурсенко на Президиум Правительства России «О мерах, направленных на подготовку научных и научно-педагогических кадров инновационной России». Москва, 23 июня 2008 г.

Не смотря на положительные тенденции изменения квалификационно-возрастного состава научно-педагогических кадров за последние годы, требуется кардинальные меры по созданию привлекательности научной и преподавательской деятельности для молодежи. Для комплексного решения обозначенной задачи является актуальным решение следующих блоков вопросов:

1. Формирование конкурентоспособной системы оплаты труда, за счет базовой ставки и возможности участия научно-педагогического кадра в научно-исследовательской проектной работе.
2. Открытая возможность занять позицию следующего уровня в рамках конкурсной процедуры, реально учитывающей профессиональные достижения.
3. Возможность выбора места работы по специальности путем участия в конкурсах в разных организациях.

Значительная часть мер по подготовке и закреплению кадров представлена в основном программном документе страны в сфере научных кадров – федеральной целевой программе "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009-2013 годы.

Данная Программа, ставит своей целью создание условий для эффективного воспроизводства научных и научно-педагогических кадров и закрепления молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий, сохранения преемственности поколений в науке и образовании.

В рамках реализации Программы планируется следующая система мероприятий, которые сочетают адресное финансирование научных исследований в научно-образовательных центрах России (около 450 проектов в год с объемом финансирования до 5 млн. руб. каждый), исследований под руководством ведущих российских ученых- кандидатов и докторов наук (всего - около 1000 проектов в год с объемом финансирования до 2 млн. руб. каждый), исследований, проводимых молодыми учеными и целевыми аспирантами (около 800 проектов с объемом финансирования до 1 млн. руб. каждый), в том числе - под руководством приглашенных из-за рубежа известных российских ученых, и целевое финансирование инфраструктурных проектов - стажировок молодых ученых, организации всероссийских и международных молодежных научных конференций и школ, олимпиад и конкурсов, поддержки программ развития домов (центров, секций, кружков) детского (юношеского) научно-технического творчества молодежи, клубов юных техников, студенческих конструкторских бюро.

По прогнозным оценкам, к концу 2013 года реализация предусмотренных федеральной целевой программой "Научные и научно-педагогические кадры" на 2009-2013 годы мероприятий обеспечит достижение следующих положительных эффектов, определяющих ее социально-экономическую эффективность:

снижение среднего возраста научных работников на 3-4 года.

повышение удельного веса исследователей высшей квалификации - на 8-16 процентов от современного уровня.

повышение качества научных публикаций - повышение удельного веса России в числе статей в ведущих научных журналах мира - примерно на 50 процентов к удельному весу статей российских авторов.

Развитие социально-экономической системы России – комплексная задача часть которой система высшего профессионального образования и науки.

Будущее России зависит от знаний, навыков, умений, качеств и способностей субъектов подсистем социально-экономической системы страны, выступающих ее модернизаторами. Высокие темпы социально-экономического развития на прямую связаны с модернизацией кадрового потенциала высшего профессионального образования.

Фактор конкурентоспособности России в XXI веке – человек, как носитель созидательного потенциала.

### *Использованная литература*

1. Шамарова Г.М. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления. М.: Вивидарт, 2009. 352 с.
2. Отчет о результатах самообследования государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пятигорский государственный лингвистический университет» на этапе комплексной проверки деятельности университета. Пятигорск.: 2009. С. 90.
3. Материалы к докладу Министра А.Фурсенко на Президиум Правительства России «О мерах, направленных на подготовку научных и научно-педагогических кадров инновационной России». Москва, 23 июня 2008 г.

**Н.В. Блинова**  
канд. полит. наук, доц.  
(ГУУ, г. Москва)

## **ПРЕДЕЛЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЯ ПРАКТИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Конституция России проводит четкое разграничение между местным самоуправлением и государственным управлением. Однако местные органы власти по-прежнему лишены реальной самостоятельности; решения федеральных и региональных властей зачастую сводят на нет многие важнейшие решения местных органов власти. Помимо традиционного ограничения перечня вопросов местного значения, задаваемого федеральными властями, а также жесткого бюджетно-налогового регулирования, формируется тенденция усиления контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти по всем направлениям местных дел: начиная от порядка формирования местных органов власти и заканчивая принятием решений по выбору поставщиков для муниципальных нужд и кадрового подбора.

Изменение местного самоуправления в России с момента его последнего юридического рождения в Конституции России 1993 г. по настоящее время происходит самым интенсивным образом. Муниципальные образования пережили троекратную смену базового федерального закона, регламентирующего основы местного самоуправления. Сотни изменений в десятки других федеральных и региональных законов, которые прямо или косвенно определяют работу органов местного самоуправления и, собственно, изменяют нормативную подсистему местного самоуправления, требуют от

исследователей российского самоуправления понимания того, насколько коррелируются правовые основы местного самоуправления и реальная муниципальная практика.

В 2006 году вступил в полную силу закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», знаменующий начало нового реформаторского этапа. Однако, в течение последующих пяти лет работы в новых нормативно-правовых, бюджетных и налоговых рамках в регулирующее законодательство о местном самоуправлении было внесено количество поправок и дополнений, сопоставимых с принципиальным реформированием: изменения многократно вносились и в перечень вопросов местного значения, и в полномочия органов местного самоуправления, и порядок формирования органов местного самоуправления, и в бюджетное законодательство. Таким образом, времени на адаптацию у муниципалитетов нет: изменения происходят постоянно и достаточно интенсивно.

Регулирование каждого муниципального шага вошло уже в привычку как у регулятора, так и у муниципалитетов. Решения на местном уровне принимаются исключительно с оглядкой на указания, поручения и послания «сверху».

Ведомственный подход (не системный, а вертикально ориентированный) к проведению административной реформы в России усугубляет выявленную проблему, так как давление по вертикали государственного управления происходит одновременно по всем отраслям и сферам деятельности (культура, спорт, образование, здравоохранение, безопасность, экология и т.д.). Каждое ведомство давит в отдельности по своей линии, при этом отсутствие межведомственных согласований приводит к перенапряжению муниципальных ресурсов и ставит муниципалитеты перед жестким выбором: работа на исполнительную центральную власть или по собственной программе. А этот выбор равносителен выбору между наличием и отсутствием соответствующей финансовой поддержке центральной власти.

В дополнение к указанным проблемам стоит отметить тенденцию усиления контроля и надзора со стороны проверяющих структур, в первую очередь прокуратуры.

Одним примером рекордных количеств подготовленных отчетов среди муниципалитетов (сведения комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по местному самоуправлению) являются следующие данные: 4035 отчетов за год (то есть в среднем 16 отчетов в день), 370 проверок в год, не считая ответов на прочие запросы, поступающие в муниципалитет, а также без учета проверок муниципальных учреждений (здравоохранение, образование, культура, спорт и т.д.). Такое количество контрольных мероприятий не частный случай: все муниципальные структуры находятся под пристальнейшим вниманием проверяющих и инспектирующих инстанций.

Стоит отметить тот факт, что проверки практически всегда оказываются результативными, нарушения выявляются постоянно (См. Таблицу 1).

Таблица 1

Статистика взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления 2009-2010 (9 месяцев) гг.

Направления и вопросы взаимодействия	2009	2010 (9 мес.)
<b>Нарушения в деятельности органов местного самоуправления</b>		
Прокурорские протесты на муниципальные правовые акты		
<b>Представления, вынесенные руководителям муниципальных органов</b>		
Предостережения, объявленные должностным лицам		
<b>Привлечено к дисциплинарной ответственности работников муниципальных органов</b>		
<b>Привлечено к административной ответственности работников муниципальных органов</b>		
<b>Возбуждено уголовных дел</b>		

Источник: материалы совместного совещания генпрокуратуры и Минрегион РФ по проблемам взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления (октябрь 2010 г.)

Острота вопроса уже вынудила провести соответствующее совещание Минрегион РФ – Генпрокуратура – муниципальные власти, аналогичные встречи прошли также и во всех федеральных округах в течение первого полугодия 2011 года.

Конечно, справедливо возникает объяснение, что постоянное выявление нарушений различными проверяющими инстанциями, свидетельствует о необходимости и об оправданности пристального внимания к органам местного самоуправления. Однако, такой вывод преждевременный.

До сих пор все новации законодателя в сфере местного самоуправления, не предоставили возможностей муниципалитетам для преодоления ключевой проблемы несбалансированности между обязанностями органов местного самоуправления и ресурсами муниципального образования так и не произошло, а с учетом налоговых новаций и объективных трудностей с администрированием местных налогов (в первую очередь земельного), можно отметить возросшую ограниченность возможностей муниципалитетов обеспечивать потребности населения в муниципальных услугах как в смысле эффективности, так и результативности.

Достаточно четко сформировалось движение в сторону централизованного принятия решений и финансирования (равно управления) важнейших местных вопросов: образование, медицина, охрана общественного порядка. Такой подход государства может свидетельствовать и о недоверии органам местного самоуправления, но и о сознательном или бессознательном отказе от первоначального смысла осуществления местного самоуправления (муниципальной автономии в решении вопросов местного значения).

Таким образом, по-прежнему в повестке дня нерешенных проблем можно отметить следующие:

- распределения полномочий между государственными и местными органами власти;
- поиск баланса между централизацией и децентрализацией;
- поиск баланса между моделями вертикальной интеграции и горизонтального взаимодействия.

При этом, по мнению автора, ключевым вопросом обеспечения эффективности решения вопросов местного значения на сегодняшний день является степень взаимодействия на межтерриториальном и межведомственном (горизонтальных) уровнях.

Главной причиной усиления контроля и снижения уровня реальной автономности местного самоуправления, по мнению автора, является системный конфликт ответственности между уровнями публичной власти. Центральная власть определяет стратегию для работы местных властей, однако, органы местного самоуправления, условно политически независимые от центральной власти, могут иметь собственную позицию по решению тех или иных вопросов местного значения, которая может противоречить позиции центральной власти, а также мешать (не способствовать) реализации решений принятых государственными чиновниками.

Внедрение дополнительного механизма государственного управления пообъектного, где в качестве объекта управления будет выступать каждая конкретная территория или конкретная проблема, может способствовать преодолению сложившейся негативной, на взгляд автора, тенденции снижения подлинной муниципальной автономии. Безусловно, главная задача в этой модернизации отводится центральному правительству: без развития межведомственных взаимодействий административная реформа обречена на провал, а в сфере регулирования местного самоуправления – может привести к ликвидации местной автономии как таковой. Между тем, институт местного самоуправления является ключевым элементом гражданского общества и базовых демократических ценностей.

Базой для построения такого механизма должны стать принцип минимизации роли государства в жизни общества и личности и принцип субсидиарности, то есть основные принципы управления общественными отношениями в демократическом правовом государстве.

Минимизация сопоставима с логикой прокладки дорожки на новом газоне: дорожку сразу не выкладывают, а смотрят, где ходят люди и когда маршрут будет проложен – там и делают прочное основание. Это позволяет, и удовлетворить потребность общества, и газон сохранить, и не тратить дополнительные средства на обучение хождению по новому маршруту. Но этот метод требует от благоустроителя времени, внимания к объекту благоустройства и готовности принять выбор тех людей, которые собственно и ходят в этом месте.

Это логично – все равно ходить будут там, где удобнее всего, но конечно же, есть и разумные пределы такому невмешательству и слепому следованию – прокладывать дорожку в опасных для прохода местах, с угрозой жизни и здоровью – крайняя нелепица. Минимизация регулирования как раз и является той гранью, где регулирование ограничивается безопасностью граждан.

Конечно, детальное регламентирование – это не есть зло само по себе. Страны более опытные в правовом развитии (США, например), доказывают обратное, но правовая норма должна быть релевантной, учитывать потребности и интересы объекта регулирования и сложившуюся практику отношений по рассматриваемому вопросу, кроме того, каждая новая норма в законе должна приближать нас к стратегической цели, а не становиться условием эксперимента.

Принцип субсидиарности давно описан в учебниках, но упорно игнорируется государственной стратегией. Не надо регулировать (в том числе прописывать в законах) те отношения, которые уже сложились, но если вдруг

есть какая-то необходимость расставить все точки над *i*, то следует учесть вероятность того, что ходить по неудобной дорожке просто никто не будет.

Безусловно, недостатки и даже провалы в работе органов местного самоуправления имеют место. Органы местного самоуправления поражены теми же болезнями отечественных органов власти, которые не уходят из поля общественного внимания – коррупция, воровство, непрозрачность, формализм, кумовство и т.п. Бороться с ними надо с равной силой и давлением федерального законодательства.

Конечно, проблемы не решить «невидимой рукой рынка» и «неслышной поступью демократии» - полагаться исключительно на естественный отбор нельзя, но самоуправление в ручном режиме управления государством – абсурд.

Итак, ключевыми точками для качественной реализации местного самоуправления можно отметить следующие:

- совершенствование федерального законодательства в сфере местного самоуправления по вопросу стратегического перспективного развития местного самоуправления в России;
- внедрение механизма межведомственного согласования решений органов государственной власти, затрагивающие муниципальные образования;
- расширение и развитие приоритетности межтерриториальных взаимодействий муниципальных образований;
- совершенствование механизмов достижения согласия в обществе и сплоченности местного сообщества;
- повышение квалификации государственных и муниципальных служащих;
- регламентация количества и качества проверок органов местного самоуправления.

Задача укрепления и развития местного самоуправления должна остаться в приоритетах государственной политики. Доступными и до сих пор не использованы в полной мере такие ресурсы, как улучшение координации работы органов самоуправления с местным населением, содействие формированию ответственного отношения к принятию решений на местном уровне, наращивание потенциала лиц, занятых управлением на местном уровне (органы местного самоуправления, представители местного бизнес-сообщества и некоммерческих организаций), в вопросах развития и управления муниципальными ресурсами (информационными, финансовыми, кадровыми и т.д.); внедрение механизмов работы, основанных на принципах прозрачности принимаемых решений и устойчивого сотрудничества с местным населением.

Местные органы самоуправления – это та точка, в которой встречаются представители власти и простые люди. Они достаточно близки к местному населению, чтобы понять и решить местные проблемы и удовлетворить потребности людей. Если граждане будут воспринимать местные органы власти как своих представителей, способных оказывать действенную помощь местному населению, то эти органы власти будут также и самым эффективным инструментом реализации государственной политики.

**Р.Е. Веретенников**  
студ. кафедры управления на транспорте  
(ГУУ, г. Москва)  
**В.И. Галактионов**  
канд. полит. наук, доц.  
(ГУУ, г. Москва)

## **НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ ПОЛИТИКИ И ИХ РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

Негосударственные институты политики наряду с государством являются важнейшими институтами современной демократической политики и институциональную основу гражданского общества. К ним относится широкий спектр общественных структур, так или иначе влияющих или участвующих в процессе принятия и реализации политических решений: политические партии, общественно-политические движения, вооруженные политические группы. Их функциональное значение в структуре политических систем велико и обуславливается тем, что они представляют собой основные структуры, позволяющие в условиях демократии претворять интересы граждан и различных социальных групп в реальный политический процесс. Одновременно они являются также инструментами мобилизации общественной поддержки в борьбе за власть.

Негосударственные институты политики возникают одновременно с возникновением института государства и существуют в различных формах во всех цивилизациях на протяжении всей истории человечества. Процесс их институционализации представлял собой процесс определения и закрепления общих норм и правил разделяемых членами тех или иных групп при дальнейшем распределении ролей и создании соответствующей структуры, необходимых для удовлетворения общественных потребностей входящих в них членов.

В процессе формирования негосударственных институтов политики можно выделить ряд последовательных этапов.

Возникновение общественных потребностей, требующих совместных действий.

Создание организационной структуры для отстаивания совместных потребностей.

Выявление и формирование общих задач и целей.

Практические действия для удовлетворения и реализации тех или иных совместных потребностей.

Таким образом, *негосударственные институты политики* являются социально-политическими институтами, обладающими общностью интересов и общностью коллективных целей, организационной структурой и ведущие совместную политическую деятельность.

К основным функциям негосударственных институтов политики относятся:

1. Объединение своих членов на основе общих интересов.
2. Выработка общих целей.
3. Мобилизация своих членов для совместных действий.
4. Информирование общества о целях организации.
5. Взаимодействие с другими негосударственными институтами политики и государственными структурами для достижения поставленных целей.

## 6. Политическая социализация собственных членов.

Под негосударственными институтами политики следует понимать группы интересов, состоящие из взаимодействующих между собой членов социальных групп, обладающих общими интересами, ориентированными на достижение коллективных целей, которые они стремятся достичь путем совместных действий и принимающие в той или иной мере участие в политической жизни общества.

Среди негосударственных институтов политики можно выделить следующие основные организационные формы:

1. Политические партии.
2. Общественно-политические объединения.
3. Группы давления.
4. Группы вооруженного давления.
5. Лоббистские группы.

*Российская модель функционирования негосударственных институтов политики* своими корнями уходит в Советский Союз, в котором формально существовала широкая сеть общественных объединений, охватывающая значительную часть населения. Но фактически общественные организации и движения выполняли роль придатка государственной машины, приводного ремня от единственной легально существующей коммунистической партии к массам и не имели подлинно общественного, самостоятельного характера. Демократизация общества и трансформация политической системы привели к существенным изменениям в системе общественных объединений. Рост политической активности привел к созданию новых самостоятельных организаций и движений. Во второй половине 80-х годов было создано множество неформальных общественных формирований, которые действовали вне рамок официальных структур, опираясь лишь на инициативу самих граждан. Их деятельность первоначально носила в основном локальный характер в экологической, культурной, национальной сферах. Развитие рыночных отношений существенно трансформировало социально-политическую структуру общества, усилило процесс социальной дифференциации и привело к политизации неформальных групп, ставших прообразом новых общественных организаций и политических партий. С 1989 года начался процесс создания политических партий различной направленности. В октябре 1990 г. был принят Закон «Об общественных объединениях», где были конституированы массовые движения, независимые профсоюзные организации профсоюзные организации, разработаны основные положения формирования политических партий. Особенностью являлось то, что по закону никакой принципиальной разницы между «партиями», «движениями» и «общественными объединениями» практически не существовало. Только в Москве в 1991 г. действовало уже более 160 политических объединений. Правовая институционализация политических партий и других общественных объединений свидетельствовало о признании их государством в качестве особого политико-правового института, занимающего важное место в политической системе общества. Уход с политической арены КПСС привел к быстрому росту количества партий. Возникшая многопартийность во многом была иллюзорна, а ее политическое влияние минимально. Партии не являлись таковыми в строгом смысле этого слова и не могли выполнять те политические функции, которые они призваны осуществлять. Партии возникали не как каналы связи гражданского общества и власти, а как объединения сторонников вокруг того или иного политического деятеля. Численность вновь образованных партий была крайне невелика. Они

характеризовались отсутствием у них широкой социальной базы и не выполняли свою основную социальную функцию – выражение интересов различных групп общества.

Большое влияние на партийное строительство оказали выборы в Государственную Думу, где половина депутатов стали избираться по пропорциональной избирательной системе на основе списков избирательных объединений и избирательных блоков.

В выборах 1993 года из участвовавших 13 избирательных объединений и блоков только 8 преодолели пятипроцентный барьер, дающий право на получение мандатов по общефедеральному избирательному округу:

партии: «Аграрная партия России», «Демократическая партия России», «Коммунистическая партия России», «Либерально-демократическая партия России», «Партия российского единства и согласия»;

общественное объединение - «Явлинский-Болдырев-Лукин»;

избирательный блок «Выбор России»;

политическое движение «Женщины России».

В выборах 1995 года пятипроцентный барьер преодолели только 4 избирательных объединения и блока (партии – КПРФ, ЛДПР, общественно-политическое движение «Наш дом – Россия (НДР) и общественное объединение «Яблоко»). Тем не менее, среди депутатов оказались члены около 40 партий и движений.

В выборах 1999 года в составе Государственной Думы оказались представители 6 избирательных объединений и блоков (КПРФ, межрегиональное объединение «Единство» (Медведь), «Отечество – Вся Россия», «Союз правых сил», «Блок Жириновского» и «Объединение «Яблоко»),

В июне 2001 года был принят Федеральный закон «О политических партиях», предусматривающий новые условия их финансирования и функционирования, поставивший барьер «карликовым» партиям и объединениям, упорядочивающий процесс партийного строительства и устранявший правовую недоработку фактически уравнивающую в правах партии, движения и общественно-политические объединения.

Выборы 2003 года оказались последними, где принимали участие избирательные объединения и блоки, и действовал 5% избирательный барьер, который преодолели только 4 из них (КПРФ, ЛДПР, «Родина» и «Единство»).

По новому Федеральному закону о выборах в Государственную Думу в выборах смогут принять участие только политические партии, выборы будут проводиться только по партийным спискам, и избирательный барьер принимается до 7%, что должно привести к кристаллизации конкурентной партийной системы с меньшим, чем сейчас, количеством партий и превращением остальных активных участников политической жизни современной России, в то, чем они по существу и являются – общественно-политические объединения, группы давления, лоббистские структуры – ведущие свою деятельность в соответствии со своим предназначением.

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В РАЗЛИЧНЫХ МОДЕЛЯХ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Для России актуальной остается проблема совершенствования федеративных отношений и определение места и функций государственной власти в системе упомянутых отношений. В истории политико-правовой мысли как зарубежной, так и отечественной рассматриваются различные варианты федерализма. Какие-то из концепций являются чисто теоретическими, не нашедшими воплощения в реальности, какие-то, напротив, складывались в конкретно-исторических условиях, были порождены практикой развития федеративных отношений. Для современной России, идущей по пути совершенствования своей формы государственного устройства интересным и полезным будет и теоретический и практический опыт в данной сфере.

Появлению многочисленных концепций федерализма во второй половине XX века (и не только в США) способствовали следующие обстоятельства:

- распад колониальной системы и образование огромного количества новых суверенных государств после Второй мировой войны;
- появившийся после Второй мировой войны сильнейший импульс интеграции, как следствие огромных потерь (человеческих и материальных) за годы войны;
- практическая реализация принципа интеграции в Северной Америке, Западной Азии, в Западной и Центральной Европе;
- появление новых форм федеративного устройства, значительно расширивших диапазон использования федерализма как принципа государственного строительства: от полного признания его основой государства до использования отдельных его элементов.

В целом, это были процессы этадеструкции, приведшие к разнообразию научных трактовок федерализма, проблематики его исследований, оценок его значимости в социально-политическом развитии общества.

Процесс выработки федералистских концепций был взаимообусловлен и развитием реальных моделей современного федерализма, где в фокусе оказались ключевые проблемы теории и практики: симметричная и асимметричная структура, этнотерриториальный и территориальный подходы, трехуровневый цикл: регион – государство – сообщество<sup>1</sup>. В связи с этим, актуальной представляется проблема роли государственной власти в различных моделях федеративных отношений.

Анализ категории «федерализм» не может быть понят без тщательного рассмотрения наследия «Федералиста». Однако, как справедливо отметили Джеймс Бернс и Джек Пелтасон: «Федерализм образца 1787 года и федерализм 1970-х годов также отличаются друг от друга как почтовый дилижанс от космического корабля. С 1787 года наша федеративная система формировалась динамичным обществом и изменялась под воздействием мыслей и действий миллионов людей»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ//Государство и право. – 1994. - № 4. – С.150-158

<sup>2</sup> Burns J.M., Peltason J.W. Government by the People: The Dynamics of American National, State, and Local Government. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 7<sup>th</sup> Ed. 1975. P.65

Представления авторов «Федералиста» послужили основанием для оформления в дальнейшем концепции *дуалистического федерализма*.

Концепция дуалистического федерализма традиционно относится американскими авторами к классу моделей равновесных федеративных отношений, чему соответствует введенное в 50-е гг. XX в. образное определение такого федерализма как *layer-cake federalism* – федерализм, подобный слоеному пирогу. Однако Э. Коруин обращал внимание на проявляющуюся в теории дуалистического федерализма тенденцию рассматривать территориально-политическую структуру как потенциально неравновесную систему, имеющую постоянный элемент нестабильности, фиксировать скрытую напряженность в отношениях федерации и участников федеративного договора<sup>1</sup>.

Стержнем данной модели федерализма в рамках указанной теории признаются договорные отношения. Как отмечает Г.В.Каменская, «федеративное государство или, в терминологии конца XVIII в., конфедеративная республика, не может, по мысли сторонников концепции «двух властей», иметь иного характера, кроме добровольного союза суверенных политических сообществ, объединяющихся во имя ясно сознаваемых преимуществ единства и соглашающихся передать федеральному правительству строго ограниченный круг полномочий, исчерпывающим образом определенный Конституцией»<sup>2</sup>. В рамках теории дуалистического федерализма считается, что, с одной стороны, участники договора готовы ограничить свой суверенитет ради достижения определенных целей, а с другой стороны, в сфере, закрепленной за ними текстом основного закона компетенции и федеральный центр и субъекты федерации полностью сохраняют свой суверенитет. При этом все их полномочия четко разграничены: федеральное правительство не возвышается над субъектами федерации – столица и регионы существуют как равноправные и параллельно действующие центры власти<sup>3</sup>. Таким образом, разграничение предметов ведения центра и учредителей союза являлось важнейшим условием заключения федеративного договора.

Еще одной чертой дуалистического федерализма является то, что ни один из уровней власти не может претендовать на представительство всего общества. При этом авторы «Федералиста» и сторонники классической концепции дуалистического федерализма обосновывают практическую необходимость и моральное право федерации представлять высшее начало в государстве. Субъекты в силу чрезмерной приверженности собственным интересам и целям не могут претендовать на это. Однако после поражения армии конфедератов и достижения определенной стабильности политических связей внутри федерации, акцент в решении указанного вопроса сместился. На первый план вышла идея о возможности разрешать коллизии, возникающие между центром и регионами, с участием нейтрального третейского арбитра – судебной власти на основе беспристрастного толкования основного закона. Как отмечено в работе Г.В.Каменской, «с этого момента теория дуалистического федерализма и приобрела тот облик концепции *layer-cake federalism*, в котором ее спустя столетие увидели в ретроспективе американские политологи»<sup>4</sup>.

Крайние взгляды в рамках теории дуалистического федерализма выражал Дж. Калхоун, делавший акцент на идее полного суверенитета штатов и на

---

<sup>1</sup> Corwin E.S. The Passing of Dual Federalism//Hall K.L., ed. Federalism: A Nation of States. Major Historical Interpretation. New York and London: Garland Publishing, 1987, p.226

<sup>2</sup> Каменская Г.В. Федерализм: мифология и политическая практика. – М., 1998. – С.14

<sup>3</sup> Там же

<sup>4</sup> Каменская Г.В. Федерализм: мифология и политическая практика. – С.17

ограниченном толковании власти, переданной федеральному правительству как исполнителю воли участников договора. Он считал, что федеральная власть может осуществлять только те действия, которые одобрены большинством граждан во всех штатах – участниках договора. Такой подход не соответствовал пониманию федеративного государства основателями США, которые считали основание союза учреждением новой политической общности.

В 1941 г. Верховный Суд США вынес решение, в котором провозгласил, что полномочия правительства штатов не ограничивают компетенцию федерации. Так же было пересмотрено прежнее толкование 10-й поправки к Конституции США – «Полномочия, не предоставленные настоящей конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами или за народом», - как замыкающей сферу ведения федерального правительства исключительно кругом предметов, прямо перечисленных в тексте основного закона. Таким образом, был осуществлен переход от дуалистического федерализма к принципиально иному пониманию сущности федеративной системы.

Если теория дуалистического федерализма довольно узко трактует власть федерации, всегда оставляя исключительную сферу полномочий субъекта, то после решения Верховного суда США по делу Дарби, уже нельзя было воспринимать федерацию и регионы как равноправных участников федеративной системы. По указанному заключению Верховного суда США власть центра в федерации, как и в унитарном государстве, распространяется на все сферы ведения органов государственной власти, в том числе и на находящиеся в компетенции штатов. Это понимание федеративного государства близко к тому, что позже политологами США будет названо «централизованным федерализмом».

С 1938 г. в научный обиход вошло понятие «*кооперативный федерализм*»<sup>1</sup>. Американская исследовательница Дж.Кларк подготовила свою работу по проблеме федерализма под непосредственным впечатлением событий первого срока президентства Ф.Рузвельта. Термин «кооперативный федерализм» Кларк употребила для обозначения практики взаимодействия федерального правительства, властей штатов и органов муниципального управления, которая сложилась в период т.н. Нового курса Рузвельта и была, по мнению Кларк, ответом федеративной системы на социально-экономические и политические проблемы общества, порожденные кризисом и великой депрессией 30-х годов. В 40-50-е годы концепцию кооперативного федерализма развивали Ф.Бейн, А.Бромидж, Дж.Маклейн.

В монографии Дж.Маклейна (1952 г.) впервые появилось сравнение новой системы федеративных отношений с мраморным пирогом (*marble-cake federalism*) в противоположность классическому «*layer-cake federalism*» (федерализм, подобный слоеному пирогу).

Подробно история становления и научные дискуссии по поводу практического применения кооперативного федерализма в США рассмотрены в работе Г.В.Каменской «Федерализм: мифология и политическая практика»<sup>2</sup>. Для нас более важным является другое: в чем заключается существенная разница между дуалистическим и кооперативным федерализмом? Выше мы уже рассмотрели суть дуалистического федерализма. Обратимся теперь к теоретическим положениям концепции кооперативного федерализма.

---

<sup>1</sup> Clark J.P. The Rise of a New Federalism: Federal-State Cooperation in the United States. New York: Columbia University Press, 1938

<sup>2</sup> Каменская Г.В. Федерализм: мифология и политическая практика. – М., 1998. – С.20-24

Исследовав современное государственное устройство ФРГ, В. и Л.Бойцовы<sup>1</sup> следующим образом определяют суть концепции «кооперативного федерализма». Концепция «кооперативного федерализма» основана на идее выгодного сотрудничества Центра и субъектов, взаимодополняемости друг друга. В данном случае федерализм означает разделение политической ответственности между правительством федерации и правительствами земель; отношения независимости и сотрудничества, содействия, складывающиеся в процессе формирования национальной политики, основанные на переговорах и компромиссах на каждом уровне управления.

Земли и федерация совместно вырабатывают федеральное законодательство. Например, Основной закон ФРГ устанавливает ответственность правительств земель за исполнение федеральных законов; Бундесрат наделен правом приостанавливающего вето и правом абсолютного вето в отношении федерального законодательства в случае, когда федеральные законы затрагивают важные интересы земель.

Как отмечают Бойцовы, ссылаясь на Ч.Джеффри, в Германии наблюдается устойчивая тенденция централизации и единообразия законодательного процесса<sup>2</sup>. После 1949 г., в соответствии с поправками к Конституции, роль парламентов земель в сфере законотворчества была сужена. Однако вместе с расширением законодательных полномочий федерального уровня возросла роль правительств земель в процессе обеспечения исполнения законов, увеличилось число федеральных законов, затрагивающих существенные интересы земель и потому требующих согласия Бундесрата (т.е. представленных в нем правительств земель) до вступления в силу закона<sup>3</sup>.

Из приведенного примера видно, что для концепции кооперативного федерализма тема целостности федерации не актуальна. Это отмечает и Г.В. Каменская: «Реальное, наличествующее общество рассматривается как интегрированное социальное образование с целостной системой политического управления, где федеральные и региональные органы власти составляют части единого правительственного механизма, что снимает вопрос о праве федерального правительства определять цели национального развития, приоритеты экономической и социальной политики – оно принимается как данность. Регионы, включенные в единую систему власти, участвуют в осуществлении общенациональной политики, беря на себя те функции, которые наиболее эффективно способен выполнять субнациональный уровень управления. Проблема разделения сфер ответственности между федеральным правительством и властями регионов в теории кооперативного федерализма приобретает легко различимый «административно-технократический» оттенок. Интрига внутрифедеративных отношений смещается из политической плоскости, как это было в теории дуалистического федерализма, в бюрократическую»<sup>4</sup>.

Кроме того, теория кооперативного федерализма исходит из посылки, что Конституция не содержит норм, ограничивающих предметы ведения федерального правительства.

Таким образом, политическое управление осуществляется всеми институтами политического управления всех уровней власти, которые

---

<sup>1</sup> Бойцова В., Бойцова Л. Стабильность системы «кооперативного федерализма» в Германии//Федерализм. – 1999. – № 2. – С.227-242

<sup>2</sup> См.: Бойцова В., Бойцова Л. Ук. раб. – С.229; Charlie Jeffery. The Non-Reform of the German Federal System after Unification//West European Politics.- 1995. – April. – Vol.18

<sup>3</sup> Бойцова В., Бойцова Л. Ук. раб. – С. 231

<sup>4</sup> Каменская Г.В. Федерализм: мифология и политическая практика. – С.25-26

действуют совместно для достижения единой цели – повышению эффективности управления. Однако данное положение вещей не означает, что вопрос о разграничении предметов ведения никак не решается. Решение этого вопроса идет посредством «ведомственного торга внутри вертикали власти, рутинного для любой бюрократической организации как федеративных, так и унитарных государств»<sup>1</sup>. Вообще же у теории кооперативного федерализма есть склонность воспринимать правительства штатов и муниципальные органы власти как подчиненные звенья единого административного аппарата, чьи задачи заключаются в эффективных и четких действиях по реализации целей, определенных федеральным правительством.

В американской науке в рамках кооперативного федерализма выделяется группа исследователей, склонных изучать принципы, формы и тенденции взаимодействия федерального правительства с органами власти штатов и муниципалитетов в рамках т.н. концепции «межправительственных отношений»<sup>2</sup>. Здесь федерация рассматривается преимущественно как исторический сложившийся вариант децентрализации унитарного государства.

При кооперативном федерализме Основной закон регламентирует две сферы законодательной компетенции – исключительного федерального законодательства и конкурирующего (совместного) законодательства федерации и земель. В области совместного законодательства круг случаев вмешательства федерации четко определен, федерация также уполномочена на издание рамочных законов. Однако в Германии, например, в условиях состояния обороны федерация фактически превращается в унитарное государство, где Центр получает максимально законодательных и исполнительных полномочий.

Американский исследователь Т.Санфорд существенной чертой развития федеративных отношений за годы кооперативного федерализма определил утрату штатами, политиками, занимающими выборные посты в органах власти штатов, контроля над своими департаментами, вовлеченными в осуществление федеральных программ<sup>3</sup>.

В конце 60-х – начале 80-х гг. в американской политической науке появляется большое количество новых терминов в области федеративных отношений. Федерализм определяется как «централизованный», «технократический», «регулятивный», а также появляется целое семейство «новых федерализмов». Каждое из этих направлений делало акцент на том или ином аспекте, сохраняя при этом важнейшие черты теории кооперативного федерализма. Например, *концепция «технократического федерализма»* основана на модели профессионально-бюрократического комплекса в федералистской проблематике. Профессионально-бюрократический комплекс включает обычно четырех участников:

1. высококвалифицированных исследователей, которым принадлежит ведущая роль;
2. федеральные, региональные и муниципальные ведомства, объединяющиеся по линиям функциональных связей;
3. представители законодательной власти – сенаторы, конгрессмены, входящие в специализированные комитеты парламента;
4. клиента – те частные компании, фирмы, отдельные группы избирателей, которые вовлекаются в сферу действия федеральных ведомств.

---

<sup>1</sup> Там же. – С.27

<sup>2</sup> См.: Каменская Г.В. Ук. раб. – С.25

<sup>3</sup> Sanford T. Storm over States. – New York, 1967. – P.80

Как отмечает Г.В. Каменская, данная концепция свойственна неоконсервативному мышлению<sup>1</sup>. В данном случае речь идет о возвращении «федеративным отношениям характера традиционной политики как противоборства интересов внутри гражданского общества и согласования этих интересов через институциональные каналы субнациональных органов власти, политических партий, групп давления»<sup>2</sup>. Институты федерализма сохраняются как дополнительное звено политического представительства. Единственным значимым атрибутом федеративного государства становится «конституционно признанное участие регионов как самостоятельных политических общностей в формировании высших органов исполнительной и законодательной власти»<sup>3</sup>.

Кроме того, в 1985 г. Верховный Суд США вынес решение по делу Гарсиа, вызвавшее раскол среди самих судей, четверо из которых заявили свое особое мнение. Смысл решения сводился к следующему: конституция США не содержит норм, ограничивающих пределы власти федерального центра, не утверждает за штатами а priori суверенитет в признанных сферах их компетенции и не устанавливает незыблемых границ между предметами ведения федерального правительства и регионов. По сути это был отказ от двухвекового наследия американского федерализма, т.к. Верховный Суд США согласился с тем, что разделение полномочий в системе территориально-политического управления относится к вопросам политической практики и может корректироваться федеральным парламентом в процессе рутинного законотворчества, в ходе обновления по мере необходимости нормативных основ деятельности исполнительной власти. Федеративные же качества системы сохраняются, если обеспечено решающее условие – участие в данном процессе представителей субнациональных сообществ.

Таким образом, в рамках концепции кооперативного федерализма на первый план выходит фактор сотрудничества (кооперации) между федеральной и региональными властями.

В американской науке существует термин «*новый федерализм*». Автором данного термина признается Р.Нейтан. Не существует единого мнения по поводу того, когда именно появился «новый федерализм». Одни считают, что специфические мотивы проекта «нового федерализма» определились в предвыборных выступлениях Д.Эйзенхауэра, который положил начало традиции открывать президентский срок представителя от Великой старой партии объявлением программы «нового федерализма». Другие понимают «новый федерализм» как синоним федерализма Нового курса Рузвельта и пострузвельтовской эпохи. Суть «нового федерализма» понимается не как перераспределение доходов и ответственности между федеральным и субнациональным уровнями власти, т.е. меры реформирования в сфере собственно федеративных отношений, а как общие требования ограничить рост федерального правительства. Это вытекало из представления о том, что в условиях политической и социально-экономической централизации субнациональные органы управления, тесно связанные с гражданским обществом, могут оставаться не только жизнеспособной, но и самостоятельной

---

<sup>1</sup> *Неоконсерватизм* – система социально-экономических и мировоззренческо-политических концепций, пытающихся идеологически обосновать притязания государств на возвращение былой гегемонии в мире, их стратегию «социального реванша» в современных условиях. Основа неоконсерватизма – индивидуализм С т.з. неоконсерватизма «избранность» индивида удостоверяется только свободной конкурентной борьбой с другими индивидами прежде всего на рынке способностей и талантов. Отсюда – критика государственного вмешательства в экономику. (Философский словарь под ред. И.Т.Фролова. Издание пятое. – М., 1986. – С.316)

<sup>2</sup> Каменская Г.В. Ук. раб. – С.33

<sup>3</sup> Там же

политической силой, какой они представляли в общественном мнении дорозвельтовской Америки.

Еще одной концепцией федерализма явилась *концепция социального федерализма*. Она представляла собой логическое развитие теории национально-культурной автономии (В.Остром и Г.Таллок). По мнению представителей указанной концепции вся система управления должна постепенно утрачивать политическую природу и максимально сближаться по своему характеру с институтами гражданского общества. Так, В. Остром в своей книге «Смысл американского федерализма» отмечает следующее: «Одна из важнейших проблем, касающихся управления человеческими обществами, - это соотношение федерализма и широко распространенных в различных частях мира устремлений людей к тому, что называют «демократией». Термин «демократия» подразумевает, что правит народ. Однако «правительство» – это не народ... Стремясь разобраться в том, что значит быть гражданином демократического общества, я пришел к выводу, что концепция федерализма имеет для этого основополагающее значение. Моя задача состоит в изучении общих черт системы правления, при которой действительно правит народ, а не правительство»<sup>1</sup>.

Одним из полюсов европейского федерализма были идеи христианских демократов Италии, Франции и Германии, чьи воззрения можно обозначить как *концепцию субсидиарности*. В данной концепции отражается одна из важнейших особенностей федерализма – взаимопомощь и взаимодействие в отношениях федерального центра и органов субъектов федерации. Эту особенность Д.Сиджански<sup>2</sup> назвал свойством взаимодополняемости или субсидиарности, понимая под ним взаимное желание центра и мест оказывать друг другу помощь, восполнять недостатки и т.п., причем без какого бы то ни было принуждения с любой стороны. Такие отношения можно охарактеризовать как добровольное сотрудничество без соподчинения между его участниками.

Свойство субсидиарности следует отличать от отношений между центром и местными единицами в унитарном государстве, где они определяются верховенством центра и подчиненностью местных единиц.

Взаимодополняемость в любой федерации, в государстве или в межгосударственном объединении – это действительно его свойство, поскольку она дополняет разделение полномочий между органами государства добровольным сотрудничеством и взаимопомощью.

Кроме того, принцип субсидиарности применим и к ответственности органов государственной власти. Здесь его смысл заключается в том, что «каждая сторона федеративных отношений может нести за другую ответственность и затем спросить с нее в порядке «регресса» либо привлечь в иных формах другую сторону к ответственности. Поэтому публичная ответственность сторон федеративных отношений по своему характеру является субсидиарной»<sup>3</sup>.

В ряде латиноамериканских стран получил развитие *интеграционный федерализм*. Идея полицентризма получает здесь оформление в виде существования параллельно действующей традиционной политической структуры «центр - штаты» и экономической макро региональной системы,

---

<sup>1</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. – М., 1993. – С.20-21

<sup>2</sup> См.: Сиджански Д. Федералистское будущее Европы. – М., 1998

<sup>3</sup> Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998. – С.220-221

формирующейся из совокупностей нескольких штатов, связанных финансово-хозяйственными отношениями<sup>1</sup>.

Интегральный федерализм воплощает совокупность организационно-структурных принципов децентрализации государственного устройства на базе рационализованного распределения объема политической власти и производственных ресурсов. Необходимость такой децентрализации кроется, по мысли представителей данной концепции, в сверхэтанитарном потенциале постиндустриального общества.

Немалое значение для развития представлений о федерализме сыграло европейское федералистское движение. Процесс развития идеи и практики федерализма в Европе подробно исследовал Д.Сиджански<sup>2</sup>. В частности, он отметил, что в основе современного Европейского Союза лежат три федералистских принципа. Прежде всего – принцип взаимодополняемости, согласно которому никогда не следует поручать более крупному объединению то, что способно сделать более мелкое. Второй принцип – двойное участие народов и государств в функционировании Союза. В федеративных государствах это участие обретает институциональную форму в виде палаты депутатов, избранных пропорционально численности населения стран-участниц и Сената, представляющего эти государства как таковые. И, наконец, третий принцип – демократический: лишь демократическое европейское государство может быть принято в члены Союза.

Таким образом, при создании Европейского Союза в его основу были положены принципы федерализма, которые признавались практически всеми исследователями, занимавшимися разработкой данной тематики.

Следует отметить, что наука активно занимается проблемами федеративных отношений. Важную роль в развитии того или иного направления теоретических исследований играет конкретно-историческая обстановка. Для американской традиции федерализма важной темой является баланс сил и обеспечивающие его механизмы; для немецкой – договорная природа федеративных отношений; для французской – идея децентрализации. По сути, та или иная модель федеративных отношений отражает, прежде всего взаимоотношения между федеральной, региональной и местными властями, определяет назначение и важнейшие функции государственной власти в конкретно-исторических условиях федерации. Учитывая опыт построения федеративных отношений, Россия имеет возможность выбрать для себя наиболее приемлемый путь, а также обогатить данные воззрения своими новаторскими идеями.

---

<sup>1</sup> См.: Чиркин В.Е., Тихонов А.А., Рябов С.В. Формы государства в буржуазных странах Латинской Америки. – М., 1982. – С.90-91

<sup>2</sup> Сиджански Д. Федералистское будущее Европы. – М., 1998

**Ю.В. Гумазова**  
канд. полит. н., доц.  
(ГУУ, г. Москва)

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Социально ориентированные некоммерческие организации (далее: СОНО) представляют собой «третье поколение» негосударственных некоммерческих организаций (далее – НКО), ориентированных не на политизацию социальной сферы (как общественно-политические объединения) и не на решение узкогрупповых, корпоративных проблем своих учредителей и членов (как профсоюзы или лоббистские организации), а на оказание помощи государству в улучшении качества и номенклатуры социальных услуг. В т.н. демократически развитых странах СОНО сумели найти свою «социальную нишу», дополняют систему государственной социальной защиты и обеспечения, результативно реализуют инновационные методы и технологии решения острейших и разноплановых социальных проблем, строят отношения с властью на принципах межсекторного социального партнерства, и, в целом, помогают преодолеть обострившуюся сегодня дихотомию солидарного и либерального начал социального государства. Большими преимуществами подобного рода организаций является их отзывчивость на запросы общества, гибкость, новаторский подход, непосредственная связь с беднейшими и маргинальными слоями населения, умение снижать уровень социальной конфликтности без искусственной политизации, способность инициировать и организовать активное участие населения в жизни общества, экономное расходование ресурсов и независимая оценка вопросов. Вот почему зарубежные исследователи общественных институтов считают СОНО наиболее «зрелым» видом НКО, соответствующим вызовам современного социального развития.

Вместе с тем, и это аргументируется даже либерально настроенными авторами, для становления действительно зрелого социально ориентированного третьего сектора необходима системная поддержка таких НКО со стороны государства, выражающаяся в регулировании и стимулировании их деятельности. Проблемой является поиск оптимального баланса между государственной организацией такой поддержки и нахождением инновационных способов расширения социально-экономического воспроизводства самими СОНО, между инвестированием в «неприбыльный сектор» и экономией бюджетных средств. Модель государственного регулирования и поддержки СОНО в каждом современном развитом государстве уникальна, определяется совокупностью факторов национальной государственности (в первую очередь, спецификой социально-экономической политики) и, конечно, является результатом научного (теоретического и прикладного) осмысления многолетней практики взаимодействия государства и НКО в социальной сфере.

В России взаимодействие органов власти и управления с социально ориентированными институтами общественности не получило пока комплексного научного изучения, которое могло бы послужить методологической базой формирования российской модели регулирования и поддержки СОНО. Вместе с тем, институционализация российских СОНО сегодня идет полным ходом при активном вмешательстве государственной власти, которая форсировала данный процесс в начале 2010г. Необходимость

совершенствования государственной политики по отношению к СОНО озвучена в ежегодном Послании Президента Федеральному Собранию РФ в феврале 2010г. В апреле 2010г. принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» №40 – ФЗ, в котором: дано определение СОНО и указаны виды деятельности, которыми должны заниматься эти организации; СОНО официально признаны в качестве одного из видов российских НКО; указано, что органы государственной власти и местного самоуправления в приоритетном порядке оказывают поддержку СОНО (ст. 31 п.4); изложен перечень видов деятельности СОНО, подлежащих государственной поддержке (ст. 31.1. п.1.); определены виды поддержки СОНО и полномочия органов государственной, региональной власти и местного самоуправления по решению вопросов такой поддержки (ст.31.3); обозначена необходимость ведения реестров СОНО (ст.31.2); термин «СОНО» инкорпорирован в законодательство об основах местного самоуправления, о защите конкуренции, об общих принципах организации законодательной (представительной) и исполнительной власти в Российской Федерации<sup>1</sup>.

Вместе с тем, указанные меры государственной политики по отношению к российским СОНО не были обоснованы серьезными масштабными исследованиями деятельности отечественного некоммерческого сектора.

Так, не вполне осмыслен передовой зарубежный опыт государственной поддержки СОНО, не в полной мере «измерена», изучена и систематизирована российская федеральная, региональная и муниципальная практика сотрудничества власти и НКО по решению социально значимых проблем. Не было создано рабочих площадок по обсуждению законопроекта о СОНО, а сам законопроект не подвергался процедуре общественных слушаний. Таким образом, большинство социально ориентированных общественных институтов практически не принимало участия в решении своей политико-правовой судьбы.

Вследствие этого закон, принятия которого столь долго ожидало большинство российских «социальных» НКО, находящихся на грани выживания, в целом не облегчил их тяжелого материально-технического и финансового положения. Так, по мнению экспертов – представителей данных организаций, в законе необходимо:

- более четко определить и точно сформулировать формы и виды поддержки, которые органы государственной власти могут оказывать социально ориентированным организациям;

- дать прямой ответ на вопрос о возможности осуществления такими организациями предпринимательской деятельности (возможно, закрепить за социально ориентированными организациями право вести предпринимательскую деятельность «при условии, что все доходы от нее (в соответствии с законом) направляются на уставную деятельность организации);

- определить, что реестры СОНО составляются не для всех социально ориентированных организаций, а лишь для тех, которые получают государственную поддержку;

- указать «конкретный государственный орган», ответственный за ведение учета социально ориентированных НКО;

---

<sup>1</sup> См: Федеральный закон от 5 апреля 2010г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» № 40 – ФЗ.

- прописать право органов власти всех уровней передавать в безвозмездное пользование социально-ориентированным некоммерческим организациям имущество, включенное в соответствующие перечни<sup>1</sup>.

К тому же, проблематика скорейшего качественного нормативно-правового регулирования деятельности российских СОНО еще более обостряется с учетом того, что решение вопросов о поддержке СОНО, организации и осуществления региональных и муниципальных программ такой поддержки отнесено к вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Вследствие перечисленных нормативно-правовых пробелов и недоработок, предоставление СОНО права на государственную материальную поддержку в форме субсидий в настоящее время осуществляется в «клиентельном» режиме.

Так, из федерального бюджета в 2011г. на поддержку СОНО в виде субсидий было выделено 732 млн рублей. Ответственным распорядителем этих бюджетных средств было назначено Министерство экономического развития РФ, которое, однако, занялось данным вопросом только в сентябре 2011г., после того, как Председатель Правительства РФ публично поинтересовался, как осуществляется распределение данных бюджетных средств.

После этого в срочном порядке Минэкономки объявило о проведении конкурсного отбора социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления субсидий из федерального бюджета, в соответствии с которым НКО - претенденты должны были оформить заявки, обосновать необходимость получения субсидий и представить программы своего социально ориентированного развития в *пятнадцатидневный срок*<sup>2</sup>. Данное требование «оперативности», к тому же трудно реализуемое в российских условиях, в развитых странах общественность сочла бы малоприемлемым.

К тому же, до сих пор на уровне Минэкономразвития не прояснен окончательно порядок формирования, и, что еще более важно для генезиса социально-ориентированной некоммерческой практики в России, порядок пополнения общероссийского, региональных и муниципальных реестров СОНО<sup>3</sup>. Таким образом, организациям, «не успевшим» попасть в списки этих реестров по итогам «первой волны» государственной политики в отношении СОНО, в дальнейшем будет достаточно нелегко доказать свое право называться социально ориентированными и, соответственно, рассчитывать на какие-либо «статусные» преференции.

Обобщение и интерпретация вышеизложенных фактов позволяет провести онтологическую параллель между новейшей российской и советской государственной политикой в отношении общественных организаций, когда масштабной правительственной поддержкой пользовалось лишь малое число «афилированных» структур. Представляется, что при разработке концепции

---

<sup>1</sup> Елена Тополева-Солдунова: Конкурс Минэкономразвития для социально ориентированных НКО. Информация с портала НКО (режим доступа: <http://www.portal-nko.ru/dialog/thems/?tag> по состоянию на 31.10.2011)

<sup>2</sup> Приказ Министерства экономического развития РФ от 8 сентября 2011г. № 465 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»

<sup>3</sup> Методические материалы по разработке программ для участия в конкурсном отборе социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления в 2011 году субсидий из федерального бюджета. Информация с официального сайта Министерства экономического развития Российской Федерации (режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg/index> по состоянию на 31.10.2011)

развития СОНО наше государство интуитивно выбрало «проверенную» тактику *дискреционной политики* в отношении институтов гражданского общества, в соответствии с которой отнесение конкретной НКО к социально ориентированной будет зависеть в первую очередь от *усмотрения* государственного органа / должностного лица. Такая тактика противоречит используемой в социальной политике демократически развитых стран *логике исключения*», в соответствии с которой любая НКО (кроме некоторых специфических видов) потенциально является социально ориентированной, может доказывать свою принадлежность к данному сообществу и соответственно, претендовать на государственную поддержку при условии, что она не занимается запрещенными законом видами деятельности (оказанием финансовых услуг или распределением прибыли между ее членами). При этом, акцент делается не на распределении бюджетных средств, а на совершенствовании государственного регулирования поддержки СОНО, что должно обеспечить для этих организаций *равные «правила игры»*.

Итак, российская политическая тактика в отношении СОНО противоречит ей же установленной цели содействовать самоорганизации гражданского общества в социальной сфере.

#### *Использованная литература*

1. Федеральный закон от 5 апреля 2010г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» № 40 – ФЗ.

2. Методические материалы по разработке программ для участия в конкурсном отборе социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления в 2011 году субсидий из федерального бюджета. Информация с официального сайта Министерства экономического развития Российской Федерации (режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg/index> по состоянию на 31.10.2011)

3. Приказ Министерства экономического развития РФ от 8 сентября 2011г. № 465 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»

4. Елена Тополева-Солдунова: Конкурс Минэкономразвития для социально ориентированных НКО. Информация с портала НКО (режим доступа: <http://www.portal-nko.ru/dialog/thems/?tag> по состоянию на 31.10.2011)

**А. Р. Глазунов,**

*д.ю.н., доцент,*

*(Управляющий партнер Юридической фирмы  
«Глазунов и партнеры», г. Москва)*

#### **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПРИМЕНЕНИЯ ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РАЗРЕШАЕМЫЕ В АРБИТРАЖНОЙ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ**

В настоящее время производство сложной техники и аппаратуры во многих компаниях в Российской Федерации базируется на использовании комплектующих, которые приобретаются у других производителей. При этом значительная часть товаров может быть произведена только из иностранных

комплектующих. Но Российские производители часто сталкиваются с тем, что таможенники классифицируют при ввозе комплектующие как готовые товары в несобранном виде. Правовой режим ввоза комплектующих и правовой режим ввоза готовых изделий в разобранном и/или несобранном виде отличаются друг от друга. Для производителей готовых изделий из комплектующих эти режимы означают разные налоговые и финансовые последствия. Расскажем на примере отдельно взятого предприятия, – компании АВТОТОР, какова позиция судов по данному вопросу. Опыт этой компании по решению споров с таможенными органами будет полезен всем отечественным производителям, которые ввозят из-за рубежа комплектующие для изготовления телевизоров, холодильников и другого технологического оборудования.

Проблема классификации ввозимых комплектующих как несобранного товара, с которой столкнулась группа предприятий АВТОТОР, выходит за рамки региональной и отраслевой. Это вопрос государственной политики в области таможенного регулирования, которая оказывает непосредственное влияние на процесс производства внутри страны. Несмотря на достаточно авторитетную судебную оценку, с правовой точки зрения ситуация остается двусмысленной.

#### *В чем же проблема?*

АВТОТОР для производства автомобилей ввозит на таможенную территорию Российской Федерации комплектующие. Они оформляются по грузовым таможенным декларациям и помещаются под режим свободной таможенной зоны, применяемый в данном случае, в Калининградской области. При помещении товаров под указанный таможенный режим в декларациях обозначаются классификационные коды товаров, соответствующие каждому из узлов и деталей. Для определения классификационных кодов автомобильных комплектующих предприятия руководствуются Основными правилами интерпретации Товарной номенклатуры внешней экономической деятельности России: правило 1 и правило 6. То есть, коды определяются исходя из текстов товарных позиций и соответствующих примечаний к разделам или группам в соответствии с наименованиями субпозиций и так далее.

Но далее таможня, в порядке вторичного контроля, отменяет задним числом решения таможенных постов о принятии классификационных кодов, заявленных в грузовых таможенных декларациях, и принимает собственные решения о классификации. Делая это, таможня ссылается на Основное правило интерпретации ТН ВЭД России 2а (ОПИ 2а) и присваивает ввезенным комплектующим единый код 8703 - готовый автомобиль в несобранном виде. Сущность правила заключается в том, что если товар ввозится на таможенную территорию Российской Федерации в разобранном (несобранном) виде, то его можно и должно классифицировать как собранный, при условии, что основное свойство собранного и несобранного товара совпадают. Существуют также пояснения самой таможни о том, что сложность производимых операций по сборке товара принципиального значения не имеет.

Принятие подобных классификационных решений служит основанием для начисления таможенной пошлины, НДС и акциза, а также для выставления административных штрафов в размере 50% от суммы претензий.

В результате производитель, силами Юридической фирмы «Глазунов и партнеры» был вынужден направить в суды 552 иска. Арбитражные суды объединили их в 80 судебных производств и в течение четырех лет четыре инстанции арбитражного суда анализировали данную проблему и выносили свои решения. Общая сумма претензий таможни к АВТОТОРУ составила почти 9 млрд. рублей.

#### *Позиция судебных органов.*

Решения судов, естественно, в первую очередь, основаны на истории вопроса. Автозаводы существуют с 1996 года, появились они не на пустом месте, а в результате государственной политики в области развития автомобилестроения, в соответствии с Указами Президента России и Постановлениями Правительства России об учреждении современного автомобильного производства. Далее, в Калининградской области, где построены заводы, совместным Распоряжением Администрации Калининградской области и Государственного таможенного комитета РФ были выработаны критерии достаточности переработки комплектующих в готовый автомобиль. Эти критерии действуют и поныне. Таможня сама в письмах нормативного содержания для своих таможенных постов неоднократно указывала на неприменимость Основного правила интерпретации 2а в отношении предприятий группы АВТОТОР в связи с тем, что АВТОТОР является промышленным производством.

Несмотря на сложность позиций сторон, суды удовлетворили иски предприятий к таможне, исходя, в основном, из следующих соображений.

Поскольку проект развивался достаточно долго, на большинство моделей, производимых предприятиями группы АВТОТОР, таможней были выданы, так называемые, предварительные решения. Институт предварительных решений прописан в таможенном кодексе очень четко. Они выдаются предприятию по запросу в соответствии с определенной процедурой на основании прилагаемых к запросу документов. Предварительные решения имеют общеобязательную силу для всех таможенных постов в течение пяти лет после их выдачи. Для судов этот аргумент был железным и они признали требования таможни недействительными.

Однако в ходе развития конфликта выяснилось, что некоторые проекты предприятий АВТОТОР не подкреплены таким надежным институтом, как предварительные решения. Это относится, в частности, к проекту по производству автомобилей BMW, где степень переработки намного превышает установленные законом минимумы. Некоторые другие проекты имели решения не на весь перечень комплектующих.

Суды столкнулись с необходимостью проводить техническую экспертизу производства для того, чтобы убедиться в наличии технологического процесса изготовления автомобилей. Это затянуло процесс на несколько лет и сделало его по-настоящему драматичным.

Раस्ताможивание комплектующих является элементом технологического процесса изготовления автомобиля и, в этом плане, следует отметить цивилизованность действий таможни, которая, несмотря на огромное количество судебных исков, продолжала выполнять свои задачи, не пытаясь остановить производство, вставлять палки в колеса или оказывать какое-либо иное административное воздействие.

После того как многочисленные судебные решения, основанные на наличии предварительных решений Федеральной таможенной службы России, были приняты, судам пришлось расширять основания неприменения ОПИ 2а в данной ситуации.

Выводы судов можно свести примерно к следующему.

1) При вынесении классификационных решений таможня не проводила никаких ревизий, которые были бы направлены на установление какой-либо иной истины, взамен существующей. Таможня просто анализировала электронные оттиски грузовых таможенных деклараций из своей базы данных и, пользуясь своим правом, задним числом переквалифицировала их. В результате, суды сочли решения таможни безосновательным.

2) Суды внимательно изучили представленные заявителем данные, а именно технологические документы, которые свидетельствуют, что речь идет о промышленном изготовлении автомобилей. Они изучили технологический процесс, экспертные заключения ведущих проектных технологических организаций страны в области автомобилестроения и на их основе сделали выводы. Экспертные заключения были представлены в материалах дела и легли в основу решений судов.

3) Кроме того, суды внимательно рассмотрели первоисточник, а именно положения Общих правил толкования Международной Конвенции от 14.06.83 «О Гармонизированной Системе описания и кодирования товаров», к которой Российская Федерация присоединилась с 1 января 1997г.

После анализа точного перевода взятого из Конвенции Основного правила интерпретации ТН ВЭД России 2а, которое послужило основой для отечественной товарной номенклатуры, был уяснен его изначальный смысл, который был несколько искажен таможеней в своей интерпретации.

Смысл данной нормы заключается в том, что товар, даже несобранный или разобранный, классифицируется при пересечении таможенной границы как единое целое только в тех случаях, когда его перемещение и представление к таможенному оформлению в разобранном или несобранном виде предусмотрено законом и/или обуславливается удобством транспортировки, упаковки и погрузки. Например, карьерный самосвал, которому запрещено перемещаться по дорогам общего пользования, или другие товары, которые растаможиваются в несобранном виде, но как единое целое (напр. кухонный гарнитур), так как для их сборки не требуется специально созданного промышленного производства, они собираются непосредственно потребителем.

4) Само ОПИ 2а содержит правовую гипотезу, т.е. условие своего применения: основное свойство готового товара характерно для него и в несобранном (в разобранном) виде.

В случае с автомобилем, основное свойство, по мнению таможни, это возможность отнести его к той или иной марке автомобиля, охарактеризовать кузов как седан, хэтчбек, или универсал, определить объем двигателя.

На наш взгляд, и суды с этим согласились, названные характеристики являются не основным свойством товара (автомобиля), а отличительным потребительским свойством. Основное же свойство автомобиля - это способность перевозить людей и грузы, что было указано непосредственно в судебных актах (см. Постановление ФАС СЗО от 04.02.2009 по делу №А21-2793/2008 – четвертый абзац с конца). В связи с этим, суды, конечно, внимательно исследовали сущность такого правового явления, как основное свойство товара.

5) Суды всех четырех инстанций отмечали легальный характер данных длящихся отношений. Более того, таможня принимала непосредственное участие в выработке критериев глубины переработки, действующих до сих пор. Учитывая это, суды приняли во внимание, что длящиеся отношения имеют приоритетный характер и принятие норм, которые ухудшают положение налогоплательщиков, находящихся в длящихся правоотношениях с государством, недопустимо согласно ст. 57 Конституции РФ и п. 1 ст. 4 Таможенного кодекса Российской Федерации.

6) Суды также учли, что 30% предприятий АВТОТОРА принадлежит иностранным инвесторам, поэтому на них распространяется «дедушкина оговорка» соответствующего федерального закона о защите иностранных

инвестиций (Федеральный закон от 9 июля 1999г. №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»).

7) Прозвучал также аргумент, что вся фактура дела, все доказательства, которые использовались в материалах дела, свидетельствуют, что товара под единым кодом 8703 еще не существовало на момент ввоза.

*Резюме.*

Подводя итог, отметим наиболее убедительные основания принятых судебных решений: существование предварительных решений, наличие сложного технологического процесса промышленного производства, наличие специально созданных лицензированных производств; никем не оспоренный факт выполнения критериев переработки, утвержденных законодательно с участием самой таможни, недопустимость придания обратной силы нормам, ухудшающим положение налогоплательщика.

Соответственно, состава правонарушения судами не обнаружено, все иски по отмене административных постановлений были удовлетворены, и, естественно, все классификационные решения таможни были признаны недействительными.

**Н.И.Глазунова**  
д. ист. наук, проф.  
(ГУУ, г.Москва)

## **УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КОМАНДА – ВНУТРИОРГАНИЗАЦИОННАЯ ЦЕЛЕВАЯ СТРУКТУРА**

В данной публикации есть возможность осветить некоторые аспекты поднятой темы:

- 1) Сущностные признаки и понятие управленческой команды.
- 2) Характеристики различных видов (классификация) управленческих команд.
- 3) Организационно-правовой механизм командообразования.
- 4) Влияние новой структуры на процессы функционирования и развития организации в целом.
- 5) Менеджер на государственной службе.
- 6) Руководитель и управленческая команда.

Управленческая команда – понятие и само явление относительно новые, не нашедшие в практике отечественной государственной службы какое-либо заметное применение. Между тем, в процессе неизбежной модернизации системы государственного управления, инновационный потенциал этого нового типа организационной структуры может и должен быть востребован.

Штатное расписание любого учреждения не предусматривает наличие управленческой команды, таким образом, речь идет о *целевой* организационной структуре. Значит, необходимо понять, с какой целью, кем образуется команда, с тем чтобы она стала фактором организационного развития.

Сущностные черты управленческой команды:

1. Это структура *внутри* организации, часть коллектива. Все члены команды, занимают определенную должность в организации в соответствии с ее штатным расписанием.

2. Это лучшая, *авангардная* часть коллектива, которая отличается от целого более высоким уровнем эмерджентности, ресурсных (интеллектуальных и организационных) возможностей и обеспечивает синергетический эффект (фокусированный полезный результат).

3. Управленческая команда имеет *специфическую ролевую структуру* - это такая целостность, в которой заключены разнообразные компетенции. В ней есть талантливый экономист, социолог, юрист, психолог, плановик, стратег, пиар-менеджер и т.д. Являясь профессионалами, экспертами в определенных сферах управленческой деятельности, сотрудники взаимно усиливают потенциал друг друга. Можно сравнить такую структуру с букетом из различного сорта ярких цветов.

4. Управленческая команда – организационная структура со *специфической субкультурой*, ибо здесь на смену традиционной иерархии властных полномочий приходит иерархия компетентности, принцип «единого» (линейного) руководства заменяется концепцией командного («множественного») руководства, а управленец-администратор трансформируется в менеджера, изначально ориентированного на постоянный поиск новых, более эффективных способов управленческой деятельности своего учреждения. Рефлексия доверия, свободы и ответственности – философия отношений в команде.

5. Управленческая команда может именоваться не только в предложенном варианте, но и по иному: совет, штаб, комиссия, рабочая команда [4] – в любом наименовании это интеллектуальный, «мозговой» и организационный *центр («нерв»)* организации, формирующий ее стратегию, вектор развития, правовые и организационные технологии управленческого воздействия на внешнюю среду, объекты управления.

Итак, управленческая команда – это нового типа компактная организационная структура внутри учреждения (государственного органа), выполняющая роль интеллектуально-организационного центра и обеспечивающая стратегию саморазвития и самоорганизации коллектива, повышения социальной эффективности его управляющего воздействия на внешнюю среду (объект управления для данного государственного органа).

Управленческие команды могут создаваться для различных целей, и это является критерием для видовых характеристик, типологии данного феномена [3].

*По роду деятельности* выделяются:

- команды, которые занимаются подготовкой проектов управленческих решений, рекомендаций к составлению бюджета организации, планов, программ и т.д. К их числу относятся проектные группы, группы управления качеством, безопасности, аудита. В их деятельности присутствует быстрое и конструктивное начало, они всегда разрабатывают готовую формулировку, необходимую для того, чтобы их рекомендации могли бы быть внедрены.

- команды, которые занимаются изготовлением конкретного продукта, предоставлением конкретной услуги. Это производственные бригады, работающие на общий конечный результат. Такую бригаду, к примеру, можно создать в Управлении социальной защиты для перехода – качественного и в установленный срок – к новому виду обслуживания населения в форме платных социальных услуг. Управленческая команда призвана, в таком случае, разработать тарифы, услуги, механизм их предоставления с учетом дифференцированного подхода к различным категориям нуждающихся в платных социальных услугах.

▪ команды, которые управляют процессом саморазвития организации, либо предоставления публичных управленческих услуг. К примеру, в Управлении школьным образованием можно создать команду, которая будет регулировать процесс создания и внедрения проектов «школы будущего» в учебных заведениях на подведомственной территории в рамках Правительственной программы (национального проекта) модернизации школьного образования.

*По фактору времени* функционирования управленческие команды могут различаться как временные либо постоянные.

*По уровню и масштабности* решаемых задач управленческие команды могут быть функциональными и стратегическими. Первые создаются для решения одной определенной задачи, сфера и деятельность представляет одну определенную проблемную область управления – «узкое место» и не охватывает весь масштаб деятельности организации. Как правило, это временные команды, создаются они чаще чем другие. А другие – это команды, включающие в себя руководителей различных звеньев управления, они организуют целостную программу – прорыв в стратегическом развитии учреждения и эффективной реализации базовой общественно значимой миссии организации.

Как происходит командообразование [1]?

Управленческая команда создается приказом Первого руководителя организации, и на основе утвержденного им Положения об управленческой команде.

В *Положении*, его общей части устанавливается целевое предназначение, задачи (компетенции) управленческой команды, а также комплекс необходимых и достаточных условий – финансовых, организационных, технических, информационных, социо-психологических факторов, определяющих возможности функционирования управленческой команды.

Как формируется состав управленческой команды?

Уже было сказано, что команда – содружество, соцветие различных профессиональных компетенций, навыков, умений, личностных качеств. В одной команде могут быть люди разного чина, возраста, темперамента, политической ориентации, склонные к демократии, либо авторитарности, это могут быть и лидеры, и исполнители. Главное, чтобы все члены управленческой команды были творческими людьми, экспертами в своем деле и способными работать *совместно* («в одной упряжке»), имея целью не личный, а общий успех.

Конечно, создать такую целостность, общность не просто. При этом нужно понимать, что это живой организм, способный к развитию, либо к застою и умиранию. В каждом учреждении имеются собственные традиции, организационная культура, в формате которых создаются классические структурные подразделения, а также новые организационные структуры. Учитывая особую роль в организации управленческих команд, можно предложить следующую технологию командообразования:

- Никто не может стать членом управленческой команды до тех пор, пока он не проработает по крайней мере один год в каком-либо подразделении данного учреждения.

- Любой желающий стать членом управленческой команды должен быть рекомендован двумя сотрудниками – членами команды и получить согласие общего состава команды.

- Затем кандидата информируют о неофициальном баллотировании, после чего докладывают Первому руководителю, который должен выразить свое согласие.

- Первый руководитель и кто-либо другой из руководящих работников имеют право рекомендовать кандидатов в члены управленческой команды не более установленного количества (скажем, квота – 2 человека).

- Вновь принятый в управленческую команду проходит стажировку (1 месяц) под руководством двух опытных сотрудников команды.

Весь состав управленческой команды (и в случае его обновления) должен быть широко известен коллективу. Люди имеют право знать в лицо свой мозговой и организационный штаб.

Какой можно ожидать эффект от создания управленческой команды? Как влияет новая структура на процессы функционирования и развития организации в целом?

По сути дела, у каждого руководителя есть перманентная потребность в новых социальных технологиях, расширяющих возможность организации, повышающих потенциальную норму управляемости. Проблематика повышения эффективности управленческой деятельности органов исполнительной власти – обширная и многоаспектная, ей отведено в учебном курсе немало места [2]. Здесь же подчеркнем, что возможности организации реализуются и расширяются не только за счет эффективного использования личностного потенциала отдельных работников, но и за счет привлечения ресурсных возможностей различных групп, проявляющихся в синергетическом эффекте.

Управленческая команда отражает наметившуюся тенденцию в развитии современных, как сейчас говорят – продвинутых государственных учреждений, которая проявляется в постепенном переходе от жесткого структурно-организационного детерминизма к системно-вероятностной обусловленности внутриорганизационных процессов. Можно с уверенностью отметить, что нарастание явлений нестабильности, непредсказуемости в развитии внешней среды характерно для нашего времени и с таким вызовом успешно могут справиться только те организации, в которых целенаправленные управляющие воздействия сочетаются с самоорганизацией, саморазвитием. Управленческие команды как опорный центр являются фактором, условием развития организации. Впрочем, они успешно функционируют и влияют на процессы внутри организации именно там, где есть всеобщая в коллективе осознанность, потребность к саморазвитию. Специфика самоорганизации управленческих команд проявляется в отдельных случаях в спонтанном возникновении неформальных деловых структур, позволяющих творческим служащим самоидентифицироваться в поиске оптимального решения инновационных задач.

Управленческие команды имеют шанс стать в скором будущем системообразующим элементом управляющих структур именно потому, что они демонстрируют и утверждают новый тип управленческих отношений:

- вместо автономного самообеспечения (информацией, техническими и иными ресурсами), вместо излишней подозрительности между сотрудниками формируется «дух» командности, климат доверия и партнерства;

- вместо централизованных иерархических коммуникативных сетей – децентрализованные, пластичные;

- вместо патриархальных моделей управления – делегирование и передача полномочий;

- вместо ориентации на большие бюджетно-финансовые ресурсы и низкую ответственность за их использование – ориентация на качество, продуктивность и социальную эффективность управленческих услуг;

- вместо закрытой организационной системы – открытость, гласность.

Большое влияние управленческие команды оказывают на формирование новой стратегии подбора и работы с кадрами государственных служащих, реализации следующих принципов:

от узкой специализации и ограниченной ответственности за порученную работу – к широкой компетенции и ответственности за принимаемые решения;

от спланированного карьерного продвижения – к информированному и осознанному выбору траектории профессионального развития;

от ответственности руководителей за развитие персонала – к ответственности самих сотрудников за саморазвитие;

от субординационного дистанцирования руководителей и подчиненных – к активному взаимодействию, конструктивной прямой и обратной связью;

от контроля за работниками – к созданию возможностей для них всестороннего профессионального развития и собственного решения (преодоления) проблем;

от секретного рассмотрения факторов успеха и неудач организации, отбора (подбора) специалистов на вакантные места – к открытому обсуждению требований к конкретным индивидуальным рабочим местам, уровню компетентности сотрудников, имеющихся вакансий и путей их заполнения.

Таким образом, появление на авансцене государственного администрирования управленческой команды как особой общности и коллективного субъекта управления вызвано объективными обстоятельствами: усложнением и увеличением структурного и функционального состава государственных организаций, возрастающей сложностью управленческой деятельности, необходимостью создания гибких, подвижных управленческих структур, которые могли бы быстро реагировать на запросы потребителей государственных услуг и изменяться в зависимости от характера задач, новых ситуационных обстоятельств в общественной среде.

Быстро меняющиеся условия в системе отношений «власть-общество», возрастающая сложность управленческих решений заставляют первого руководителя учитывать суждения экспертов в тех областях, где у него самого опыт и знания неадекватны современным требованиям (нельзя быть энциклопедически сведущим во всех областях знания). Важнейшие стратегические решения все в большей степени зависят от мнений специалистов различного профиля. Все это создает объективные условия для возникновения (взамен бюрократического административно-командного) системы коллективно-командного управления. Эта альтернативная модель управления в английской транскрипции именуется «team-management» (командное управление, управление при помощи команды).

И если управленческие команды станут традицией, системообразующим фактором в органах публичного управления, тогда уместно будет ввести в штатное расписание государственных учреждений должности менеджеров различных профилей.

Что такое менеджер на государственной службе в сравнении с руководителем, администратором, управленцем? Опираясь на работы западных исследователей (Ф.Тейлора, А.Файоля, А.Чендлера, П.Друкера и др.) отечественный исследователь В.В.Щербина [5] формулирует основные отличительные черты менеджера по сравнению с другими управленческими позициями и ролями. К ним относят:

1. Изначально инновационный (в терминологии П.Друкера предпринимательский) характер деятельности, ориентация на постоянный поиск новых, более эффективных способов организации деятельности, что предполагает право на риск. Это принципиально отличает позицию менеджера от позиции администратора, который работает в режиме выполнения установленных правил.

2. Нацеленность деятельности менеджера на активизацию и развитие имеющихся ресурсов, а также на поиск форм их рационального использования.

3. Стремление менеджера обеспечить неуклонное повышение эффективности деятельности организаций и ориентация на обеспечение долгосрочного развития организации.

4. Высокая степень идентификации менеджера с организацией, выраженное стремление повысить способность организации к выживанию. Это стимулирует ориентацию менеджера на развитие организации, укрупнение и усложнение ее структуры.

5. Менеджер – единственный тип управленца в организации, который сам определяет цели своей деятельности, исходя из общих целей организации и специфики области, за развитие которой отвечает организация.

Менеджер, по мнению П.Друкера, А.Чендлера не может быть отнесен к разряду линейных руководителей или администраторов (руководителей подразделений, занятых оперативной управленческой деятельностью), а скорее должен быть отнесен к числу функциональных (штатных или временных) специалистов, изначально ориентированных на инновационную, поисковую деятельность, связанную с развитием организации.

#### *Использованная литература*

1. Базаров Т.Ю. Управленческие команды и их формирование / Базаров Т.Ю., Рыбкин И.В., Пыркова Т.С. Современный кадровый менеджмент, 2001. Вып.1.

2. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление. Учебник. –М.: Проспект, с.212-337.

3. Ильясов Р.Р. Управленческая команда как новый тип организационной структуры. Канд.дисс. –Волгоград, 2003.

4. Ленский В.Е. Международная конференция «Мультирефлексивные модели агентов поведения» // Психологический журнал. 1999, № 4, с.117-119.

5. Щербина В.В. особенности менеджмента как направления управленческой деятельности // Социс, 2001, № 10.

**Глазунов И.А.**  
аспирант  
(ГУУ, г. Москва)

#### **ЧЕСТЬ И ДОСТОИНСТВО ЧЕЛОВЕКА – ЕСТЕСТВЕННЫЕ, НЕОТЧУЖДАЕМЫЕ И ЗАЩИЩАЕМЫЕ ПРАВА**

Актуальность заявленной темы определяется прежде всего тем, что в российском государстве не снижается, к сожалению, уровень количества и тяжести нарушений моральных прав и законных интересов граждан, а также трудностью получения компенсации морального вреда.

*Вред* как категория гражданского права – это неблагоприятные изменения в охраняемом законом благе, которое может быть как имущественным, так и неимущественным (нематериальным).

*Неимущественные блага*, охраняемые законом, перечислены в Конституции РФ и Гражданском кодексе (далее ГК). Это жизнь, здоровье, честь, достоинство, доброе имя, свобода, личная неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна. Конечно, и это подчеркивается в ст.55,п.1 Конституции РФ, перечисление данных естественных и неотчуждаемых прав и свобод граждан не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Все-таки в русле заявленной темы автор будет говорить о допусках нарушениях естественных (неимущественных) прав и нанесении морального вреда гражданам.

*Моральный вред* в ст.151 ГК квалифицируется как «физические и нравственные страдания». Нравственные – значит, действия причинителя вреда вызывают у пострадавшего психическую реакцию. К примеру, на производстве в результате сбоя технологического процесса человек получил производственную травму – лишился ноги. Он не только ощущает физические страдания, но и переживает осознание того, что перестает быть опорой, кормильцем семьи, детей, а становится (хотя бы на время) иждивенцем. Содержанием нравственных переживаний может являться страх, стыд, ощущение униженности и иное неблагоприятное в психологическом аспекте состояние, лишаящее его полностью или частично психического благополучия.

Моральный вред может заключаться, в частности, в нравственных переживаниях в связи с распространением несоответствующих действительности сведений, порочащих достоинство, честь, доброе имя или репутацию гражданина.

Хотя попытки установить содержание этих благ и правильно решить проблему их разграничения часто встречаются в философской и юридической литературе, сколько-нибудь значимого единства во мнениях по этому вопросу пока не наблюдается. Нужно сказать, что Верховный суд РФ, несомненно, уделяет защите упомянутых благ повышенное внимание. Это выразилось, в частности, в принятии постановления от 18 августа 1992 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении судами дел о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц», в то время как в отношении каких-либо других неимущественных благ специальных решений не принималось. Однако, упомянутое постановление Верховного Суда РФ касалось более процессуальных вопросов, а проблема разграничения понятий чести, достоинства, доброго имени, репутации человека вообще не была в нем затронута. Между тем, уточнение базовых терминов создает основу для взаимного понимания участников дискурса и для совершенствования практики защиты моральных прав граждан, компенсации морального вреда за причинения физических и нравственных страданий.

Поскольку законодатель не дает специального определения этих понятий, следует исходить из использования указанных терминов в общефилософском значении.

Начнем анализ понятий достоинства, чести, доброго имени и репутации, обратившись к словарям В.И.Даля и С.И.Ожегова.

*Достоинство* (у В.И.Даля) синонимами имеет: ценность, добротность, степень годности, стоимость. Исследователь не ставит акцент на том, что носителем этой ценности является человек и что именно он признает за собой

эти качества, уважает свое «Я». Пример из словаря: «Кто малым недоволен, тот большего не достоин (не стоит). Он достиг высоких достоинств». Таким образом, в XIX в. в русском обществе достоинство было качеством, которое признавалось (или отрицалось) у конкретного человека другими людьми, не он себя оценивал, а другие с позиции добротности, приличности, сообразности с требованиями правды, чести».<sup>1</sup>

Если обратиться к изданному в 1990 г. под редакцией Н.Ю.Шведовой Словарю русского языка С.И.Ожегова, то из текста поймем достоинство как уважение человеком своих положительных качеств, как категорию собственного сознания. В таком смысле употребляется выражение: «У меня (у него) есть чувство собственного достоинства». Скорее всего, данная трансформация термина «достоинство» в русском языке отразила социально-политическую трансформацию человека, превратившегося из подданного в дореволюционной России в личность, обладающую правом на собственное уважение в постреволюционной России («Человек – это звучит гордо»). Думается, что в общеупотребительном значении «Достоинство» именно означает *самоуважение* и это право от рождения, естественное и никто его не может (не должен) ущемлять, отчуждать, принося моральный вред личности.

*Честь* – термин по смыслу близкий предыдущему, но не синоним. Раскрытию данного термина В.И.Даль посвятил объемную, многословную и убедительно-эмоциональную статью.<sup>2</sup> Повышенное внимание термину оказано и С.И.Ожеговым. Обобщая изложенное в словарях, можно выделить четыре значения термина «честь»:

1. достойные уважения и гордости моральные качества человека (внутреннее нравственное достоинство, доблесть, благородство души и чистая совесть) (по В.И.Далю);

2. хорошая, незапятнанная репутация, доброе имя (человек с честью, незапятнанной честью; поступок, несовместимый с честью; «знал бы ты честь, посовестился бы» (по В.И.Далю); «честный человек – в ком есть честь, достоинство» (по С.И.Ожегову);

3. непорочность, целомудрие («не на кафтане честь, а под кафтаном», «честей много, а честь одна»;

4. почет, уважение («отдать честь», «честь имею», «имею честь обратиться»; «в чести, что в шерсти – тепло» (по В.И.Далю).

Конечно, если речь идет о защите чести, то следует отдать предпочтение четвертой позиции в определении термина – уважительное отношение со стороны общества в целом или отдельных лиц.

*Доброе имя* – данное словосочетание в словарях не раскрывается, но из описания нескольких значений термина «имя» следует, что «доброе имя» может быть определено как «хорошая (незапятнанная) репутация».

*Репутация* – слава человека, добрая и дурная, как и чем кто слышит, общее мнение о ком-то (В.И.Даль). Современное толкование репутации по сути не изменилось – приобретаемая кем-нибудь или чем-нибудь общественная оценка, общее мнение о качествах, достоинствах или недостатках кого-нибудь или чего-нибудь.

В настоящее время часто используются словосочетания «деловая репутация» (относящаяся к общественной, служебной деятельности, к работе<sup>3</sup>; «репутация в бизнесе» (конкурентные преимущества, которые могут быть

<sup>1</sup> В.И.Даль Толковый словарь живого великорусского языка. Т.1. –М., 1955. –С.479-480.

<sup>2</sup> См.: В.И.Даль Толковый словарь ... Т.IV. –С.599-601.

<sup>3</sup> Харламов И.Т. Репутация – стратегия доверия: от бизнеса к политике. –М.: Информ-Знание, 2009. -160с.

реализованы компанией в виде добавочной стоимости<sup>1</sup>. Поскольку предметом нашего разговора являются моральные (неимущественные) права и защита таковых (чести, достоинства), то мы хотим высказаться об определении именно моральных благ (и прав) и в связи с этим заметить, что законодатель вправе уравнивать термины «честь», «доброе имя», «хорошая репутация», ибо все они являются оценкой качеств лица. И если кто-то умышленно принижает эту оценку, он причиняет моральный вред словом или делом, т.е. наносит пострадавшему физические и нравственные страдания.

А теперь о компенсации морального вреда. Кто является субъектом защиты чести и достоинства, доброго имени и репутации человека – гражданина? Прежде всего, сам человек. Не пытаюсь решить в данной публикации проблему, все же обозначу ее. В стране должен быть создан механизм самозащиты чести, здоровья, безопасности собственной личности, своей семьи. Эта тема нашла отражение в избирательной программе только у одной (увы!) партии – «Правое дело».

Субъектом защиты естественных и неотчуждаемых прав граждан являются судебные органы – практика применения судами статьи 152 Гражданского Кодекса при рассмотрении дел о защите чести, достоинства и деловой репутации граждан. Однако, методика определения компенсации морального вреда в российском законодательстве и судебной практике во многом не проработана, что создает трудности получения надлежащей судебной защиты интересов пострадавших. На это обращают внимание практикующие юристы, в частности, проф. А.М.Эрделевский в известной книге «Компенсация морального вреда: анализ и комментарий законодательства и судебной практики».

Таким образом, защита моральных прав граждан, компенсация морального вреда потерпевших, в случае нанесения им физических и нравственных страданий, в настоящее время реализуется в рамках норм гражданского права. Вместе с тем, проблемы сегодня стали масштабнее и требуют решения в формате публичного права.

Современный мир страдает от последствий всеобщей глобализации и международного терроризма. Правовое социально ориентированное государство не должно оставлять пострадавших от терроризма один на один со своей бедой. Необходимо создать долгосрочные механизмы защиты прав жертв терроризма.

В Российском государстве принят Закон «О противодействии терроризму», создан общенациональный антитеррористический комитет. Но эти действия не могут сократить масштаб внимания к тем, кто в силу непредвиденных обстоятельств стал жертвой террористических преступлений. Население должно быть уверено в том что, став жертвой агрессии террористов против политической власти, оно получит необходимую долгосрочную защиту (медицинское и психологическое обслуживание), обеспечение материальными выплатами и пособиями, выделение пострадавших в особую категорию незащищенных слоев населения.

За прошедшие 10 лет в Москве произошло достаточно большое количество террористических актов (Таб.1):

Таблица 1 – Террористические акты в Москве с 1999-2010 год

<b>Год</b>	<b>Террористический акт</b>
1999 год	9 сентября был взорван дом № 19 по улице Гурьянова, 13

<sup>1</sup> Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда: анализ и комментарий законодательства и судебной практики.- М.: Волтерс Клувер,2007.-320 с.

	сентября дом № 6, по Каширскому шоссе
2000 год	в подземном переходе под Пушкинской площадью
2001 год	на станции метро «Белорусская-кольцевая»
2002 года	в здании ДК «Московский подшипник» (спектакль «Норд-ост»)
2003 год	на аэродроме «Тушино» (рок-фестиваль «Крылья»)
2004 год	на станции метро «Рижская», «Автозаводская» — «Павелецкая»
2010 год	на станциях «Лубянка», «Парк культуры-радиальная»

И это далеко не полный список. Поэтому можно предложить ряд срочных мер для социальной защиты пострадавших.

#### **Законодательные меры:**

Естественно, первоочередной задачей государственной власти является *принятие законодательной базы* в сфере социальной защиты лиц, пострадавших от террористических актов (Федерального закона, Законов города Москвы и т.д.), которые бы дали законное основание для регулирования вопроса в данной сфере. Принятие Закона жизненно необходимо, чтобы помощь была не разовой, а *постоянной*, на гарантированной правовой основе. В России на данный момент существует Федеральный закон «О противодействии терроризму», однако в этом законе нет ничего о людях, получивших инвалидность в результате теракта (пенсия таким людям назначается по общему заболеванию без учета причин потери трудоспособности), о статусе детей, родившихся у матерей, получивших тяжелые травмы. Возмещение ущерба возложено всецело на осужденных террористов, что бывает заведомо невыполнимо. Потерпевшие не могут сами защищать свои интересы, выступая против международных террористических организаций и структур, подавая судебные иски о возмещении материального и морального вреда. Ущерб, который нанес людям террорист- смертник, подорвавший себя, не будет возмещен. Если даже террорист задержан и приговорен к длительному или пожизненному сроку лишения свободы, то и тогда ущерб не будет возмещен, т.к. большинство осужденных в местах лишения свободы не работают. Если осужденный и работает, то деньги распределяются не в интересах потерпевшего. Согласно ст. 107 УИК РФ (Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 08.01.1997 N 1-ФЗ) из заработка осужденного сначала удерживаются налоги в доход государства, затем алименты на детей осужденного, далее покрытие государству затрат на содержание осужденного (стоимость питания, одежда, обувь и т.д.). Кроме того, закон гарантирует осужденному зачисление на его счет от 25 до 50% заработка. В итоге на возмещение ущерба жертве ничего не остается.

Государство должно обеспечить право граждан, пострадавших от террористических актов, на получение компенсаций и льгот, гарантировать предоставление установленных *денежных и других материальных компенсаций* и льгот за вред, причиненный их здоровью и имуществу вследствие террористического акта. Новый закон должен прописать правовые основы на получение пострадавшими от терактов *регулярного медицинского обследования, психологической и иной реабилитации, курортно-санаторного лечения, доступа молодежи в высшие учебные заведения на льготной основе, пенсионного обеспечения.*

Финансирование расходов на выплату пособий и компенсаций должно быть заложено в федеральном бюджете и быть целевым.

Создание такого закона поможет не только пострадавшим от терактов, но и восстановит справедливость. Например, беженцы, вынужденные переселенцы, вдовы погибших, чернобыльцы, пострадавшие в техногенных

катастрофах – *их права прописаны в законах*. Когда террористическое преступление было отдельным, редким эпизодом в нашей жизни и затрагивало относительно небольшое количество людей, то можно было, конечно, обойтись разовым вниманием. Но теперь по всей России набирается немало пострадавших от рук террористов. И это надо непременно учитывать.

Также необходимо определить понятие «лица, пострадавшего вследствие террористического акта» и его правовой статус. Так, например, в соответствии с *Декларацией основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью*, содержащейся в резолюции 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН, под термином "жертвы" понимаются «лица, которым индивидуально или коллективно был причинен вред, включая телесные повреждения или моральный ущерб, эмоциональные страдания, материальный ущерб или существенное ущемление их основных прав в результате действия или бездействия, нарушающего действующие национальные уголовные законы государств-членов, включая законы, запрещающие преступное злоупотребление властью». Термин «жертва» может включать «близких родственников или иждивенцев непосредственной жертвы, а также лиц, которым был причинен ущерб при попытке оказать помощь жертвам, находящимся в бедственном положении, или предотвратить виктимизацию».

**О.Е. Гришин**

*канд. полит. наук, доц.*

*(Российский университет дружбы народов, г. Москва)*

## **ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТЕХНОЛОГИЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Актуальность исследования опыта и развития технологий политической деятельности объясняется наличием целеполагания, приоритетов, принятием важных политических решений, что определяет ход реформ и формирования эффективной политической системы.

Изучение технологий политической деятельности в современном политическом процессе достаточно новое направление в российской политической науке. Сущностные черты технологий политической деятельности заключены в применении политическими акторами средств и методов прагматического достижения целей. Эти технологические элементы политической активности входят в систему упорядочивания политико-прикладной деятельности. Другая сторона таких технологий - характеристика действий субъектов политики в реализации ими поставленных целей. Технологии политической деятельности представляют собой взаимосвязь структурных и функциональных элементов, подчиненных целям самого субъекта политики и, как правило, политической системы в целом.

На эффективность технологий политической деятельности влияет цивилизационное состояние общества, в которых они применяются. Любая технология политической деятельности должна быть привязана к месту действия. Так, например, технология, рассчитанная на Китай, успешна именно в Китае. Попытка применить ее, скажем, в Бразилии, скорее всего, будет не эффективной. Хотя пример может быть и неверным, если окажется, что ментальность китайца и бразильца совпала в ключевых вопросах. Результат применения китайской технологии в Бразилии может иметь три варианта: нулевой эффект, положительный и резко отрицательный (это означает полное

несовпадение ментальности). Принципиально важно формирование технологического менталитета, определенной социально-технологической культуры<sup>1</sup>.

Рассмотрение эффективности деятельности политических акторов в политико-управленческом процессе как особого жанра политического дискурса, прагматической установкой которого является последовательное убеждение адресата в приемлемости выражаемого мнения и действий, предопределяет выявление структурных компонентов исследуемого явления. Так, менталитет политических акторов один из базовых элементов политической деятельности, влияющих на эффективность ее осуществления.

Российские исследователи соотносят менталитет с функционированием власти, политическим развитием, формированием правового государства, идеологиями и т.п.<sup>2</sup> Политический менталитет политика представлен в структуре его политической культуры как содержательный компонент, характеризующий те общие и существенные признаки, которые определяют его самостоятельное стремление к активному саморазвитию и наращиванию творческого потенциала. А также инициативное обогащение во взаимосвязях с другими социальными субъектами и на этой основе культивирование своего стиля политической деятельности, как профессионала избранного дела<sup>3</sup>.

В энциклопедическом словаре отмечается, что понятие «менталитет» используется главным образом для обозначения оригинального способа мышления, склада ума или умонастроений социальной группы, слоя, класса. В широком смысле оно охватывает совокупность и специфическую форму организации, своеобразный склад различных психических свойств и качеств, особенностей и проявлений. В более узком, политическом смысле ментальность — «общая для членов социально-политической группы или организации своеобразная политико-психологическая основа, позволяющая единообразно воспринимать и оценивать окружающую политическую реальность, понимать друг друга и действовать в соответствии с определенными устоявшимися в общности нормами и образцами»<sup>4</sup>.

Менталитет проявляется во всех сферах жизни, а на государственном уровне в управленческом решении. От качества управления страной в целом и отдельными отраслями хозяйства зависит экономическая и социальная состоятельность государства. Присутствие ментальности в управленческом политическом процессе - это не только один из важнейших факторов управления в целом, это одновременно и система определённых негласных ценностей, формирующих идентичность наций, единство российского государства, это феномен, влияющий на все сферы государственного и гражданского бытия<sup>5</sup>. Субъекту управления важно знать менталитет страны,

<sup>1</sup> См.: Патрушев В.И. Социально-технологический вектор развития государственного управления//Государственное управление и местное самоуправление в полиэтнической социокультурной среде. - Ростов-н/Д. - Туапсе, 1999. - С.28-32.

<sup>2</sup> См., например: Асланов Л.А. Менталитет и власть: русская цивилизация / Л.А. Асланов. – М.: ТЕИС, 2009; Лубский Р.А. Политический менталитет: методологические проблемы изучения и российские реалии: автореф. дис. ... к.ф.н. – Ростов-н/Д., 1999; Менталитет и политическое развитие России: Тез. докл. науч. конф., Москва, 29-31 окт. 1996 г. / [Редкол.: А.А. Горский (отв. ред.) и др.]. - М.: ИРИ, 1996; Российский политический менталитет: образ власти в глазах общества XX в.: материалы XI Всероссийской научно-практической конференции, Москва, РУДН, 18-19 мая 2007 г. / [отв. ред.: В.М. Козьменко, В.В. Керов]. – М.: РУДН, 2007.

<sup>3</sup> См.: Деркач А.А, Жуков В.И., Лаптев Л.Г. Политическая психология: учебное пособие для вузов. - М.: Академ. Пр., 2003. - С.185.

<sup>4</sup> См.: Политическая энциклопедия: В 2 т. Т. 1. - М., 1999. - С.690.

<sup>5</sup> См.: Решетников М.М. Современная российская ментальность. - М.: Российские вести, 1996. – С.9.

социальных групп, той команды, с которой он работает. Руководитель, субъект политического управления, должен владеть техникой управления подчинёнными в совершенстве. Логично, «управление есть совокупность искусства и науки»<sup>1</sup>. Менталитет относится к стороне искусства в процессе управления, он проявляется интуитивно, бессознательно, воспроизводит образы, элементы поведения из глубинных пластов сознания. Политический руководитель - это продукт политической социализации общества, главная задача её — формирование устойчивых ценностных воззрений, самостоятельного и ответственного субъекта политики на основе свободного выбора им политических ориентиров.

Менталитет руководителя, особенно политический, состоит из политических представлений, ценностей, установок. Он связан с опытом, с реалиями повседневной жизни, постоянно влияющими на его мироощущение, на стиль его руководства, и на политические позиции. Руководитель должен понимать сущность политики и собственной роли в ней, должен участвовать в политическом процессе, совершенствуясь и реализовываясь как значимый субъект политики. Незаменимым является в данном случае самосознание руководителя, обеспечивающее познание себя и отношение к себе как личности и индивидуальности. Формирующийся комплекс «Я - политик» представляет собой знание о себе и самоотношение. Оно является совокупностью образов, представлений, понятий о своих личностных чертах, способностях, мотивах и других психических образованиях, а самоотношение представляет собой относительно устойчивое чувство и характеризующее степень развитости потребностей и творческой политической деятельности. Комплекс «Я – политик» обладает такими свойствами как чрезвычайная устойчивость; постоянное нахождение в сфере сознания; абсолютное доминирование<sup>2</sup>.

Частично соглашаясь с А.С. Панариным, который сводит появление принципа технологического отношения к миру «разрывом с великой традиционной мудростью, с интуициями высшего космического порядка»<sup>3</sup>. Мы считаем, технологию феноменом не только западного мира. Да, инструментализм как один из принципиальных элементов технологии, несомненно, его порождение. В этом плане Восток отстал. Но Восток (например: Древний Китай) дал колоссальные примеры зачатков технологий политической деятельности, например, технологии передачи власти, трактаты с изложением основ и принципов политического управления и т.п.

Эффективность реализации технологий политической деятельности уместно рассматривать в русле концепции Р. Инглегарта. Он утверждал, что культура теснейшим образом связана с проблемами политической власти и её нельзя сводить к случайному набору ценностей, верований и навыков представителей данного общества; она представляет собой стратегию выживания<sup>4</sup>, важно отметить, что политика в обществе формируется, реализуется как совокупность, как взаимосвязанная общность, как результирующая составляющая политических процессов и актов политического управления, которые в свою очередь можно представить как деятельность по

<sup>1</sup> См.: Жуков В.И. и др. Политический менеджмент: учебное пособие. - М.: Ин-т. Психотер., 2004. - С.22.

<sup>2</sup> См.: Деркач А.А., Жуков В.И., Лаптев Л.Г. Политическая психология: учебное пособие для вузов. - М.: Академ. Пр., 2003. - С.184.

<sup>3</sup> См.: Панарин А.С. Политология. О мире политики на Востоке и на Западе: Учебное пособие для средних учебных заведений. - М.: Книжный дом «Университет», 1999. - С.32-33.

<sup>4</sup> См.: Инглегарт Р. Культура и принуждение: два аспекта политической власти // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под редакцией В.Л. Иноземцева. – М., 1999.

реализации технологий политической деятельности субъектами политики. Сложившиеся ранее стереотипы политико-управленческой деятельности, инерционность мировоззренческих взглядов пришли в явное противоречие с новым состоянием общества, характером экономики, изменившимися формами социально-политических отношений.

На наш взгляд, одна из основных проблем использования современных технологий политической деятельности заключена в эффективном объединении различных интересов граждан и должна быть выражена в соответствующей им системе общеколлективных целей, политической воле общества. Центральную роль в данном отношении играют и высшие институты государственной власти. Их деятельность обычно задает и циклы политического процесса, например, во взаимосвязи с избирательными циклами и политическими кампаниями и т.п.

Эффективное управленческое воздействие осуществляется в этапах формирования и применения технологий политической деятельности. Субъективность критериев оценки эффективности политической деятельности, девиационные компоненты, присутствие в политико-управленческой деятельности элементов интуитивного характера, хаотичная составляющая в поведении объектов управления, отсутствие достаточного количества различного рода ресурсов - предопределяют необходимость применения современных политико-прикладных методов и средств, превращающих политическое управление в особую форму технологического преобразования. С другой стороны технологизация политических процессов включена в комплекс действий по эффективному управленческому влиянию на них.

Целью технологии политической деятельности является оптимизация политико-управленческого процесса, рационализация его путем исключения таких видов деятельности и операций, которые не являются необходимыми для достижения результата. Эффективность технологии политической деятельности - это конечный результат (продукт), выражающийся не только в экономии времени и ресурсов, но и в обеспечении устойчивости положения в разворачивающихся политических процессах, как правило, стабильного поступательного развития и выживаемости политического актора в изменяющейся внешней среде.

Критериями эффективности технологий политической деятельности являются: простота (она не должна содержать промежуточные этапы и операции, быть излишне сложной), гибкость (адаптация к изменяющейся политической ситуации), надежность (наличие некоторого «запаса прочности» или иной технологии дублирующей ее), экономичность (технология может быть эффективной, но не экономичной), адаптированность к объекту технологизации (технология должна быть удобна для объекта) и т.п.

Таким образом, использование технологий политической деятельности дает определенную гарантию рационализации, предсказуемости, основы моделируемости политического процесса, получения заданных свойств и качеств политического управления, желаемых результатов политической деятельности.

**Ю. В. Данюшина**  
к. филол. н., доцент  
(ГУУ, Москва)

## **О КОНЦЕПЦИИ ЛИНГВОКОММУНИКАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РФ (управленческая коммуникология)**

Новые социально-экономические и информационно-технологические вызовы требуют модернизации российского высшего образования, особенно управленческого профиля. Руководством ГУУ определены основные параметры инновационного развития университета в русле модернизационных процессов в управленческом образовании в России в целом: «Специфика научно-образовательной деятельности ГУУ ориентирована на комплексные проблемы организации эффективного управления в экономических и социальных системах, междисциплинарный подход к исследованию этих проблем» [Козбаненко 2011, с. 11].

Поскольку большая доля управленческой деятельности непосредственно связана с коммуникациями (в разных форматах и режимах), введение новых лингвокоммуникативных специальностей и включение соответствующей дисциплины в учебные планы всех управленческих специальностей позволило бы решить теоретические и практические задачи формирования профессиональных - управленческих лингвокоммуникативных компетенций у будущих руководителей. Такой дисциплиной могла бы стать предлагаемая и разрабатываемая нами инновационное междисциплинарное направление «Управленческая коммуникология» [Данюшина 2011] - ее теоретические и методологические основы были заложены в нашей докторской диссертации, большая часть которой была посвящена исследованию управленческого дискурса и способам его оптимизации. Практические вопросы преподавания управленческой коммуникологии были изучены нами в о время научной командировки в США, в результате чего нами был создан и предложен руководству ГУУ (в рамках рабочей группы по развитию университета) план введения коммуникативного образования для будущих руководителей – на основе зарубежного опыта и с учетом отечественной научной традиции.

Более того, мы предлагаем разработку системной и целостной концепции лингвокоммуникативного обеспечения государственной службы в РФ, и этот проект мог бы стать одним из важных для перспектив получения ГУУ статуса национального исследовательского университета. Данная концепция, над которой мы в настоящее время работаем, должна включать, среди прочего, следующие два базовые направления:

- обеспечение коммуникативной и лингво-информационной безопасности управления;
- формирование профессиональных коммуникативных и языковых компетенций госслужащих.

В последнее время и в российских, и в зарубежных СМИ публикуются сообщения и аналитические материалы о необходимости поднятия уровня лингвокоммуникативной компетентности отечественных чиновников и управленцев. Так, например, в английской газете The Guardian анализируется информация о том, что «российское правительство решило повысить число чиновников со знанием иностранных языков» (перевод здесь и далее наш): в соответствии со стратегией-2020, к 2020 году не менее 20% сотрудников государственных ведомств должны будут свободно изъясняться на

иностранном языке, а с 2012 года чиновники, которых будут брать на работу, уже должны будут владеть английским языком. Как уточняет автор статьи Т.Парфитт, подобные меры предпринимаются с целью "устранения лингвистических пробелов". В частности, Российская академия наук оказалась в неловком положении, когда в английской версии ее веб-сайта, появившейся в 2010 году, название Институт белка было переведено как Squirrel Institute (Институт белки). Кроме того, как пишет английское издание, россияне долго и нелицеприятно обсуждали то, как министр спорта, туризма и молодежной политики России Виталий Мутко представил по-английски российскую заявку на Кубке мира в Цюрихе в декабре 2010 года. Ролик с «не самым королевским произношением» посмотрели около миллиона пользователей Интернета. Видеозапись речи министра в Цюрихе под названием "Мутко фром хиз харт", выложенная на видеосервисе YouTube, собрала более полумиллиона просмотров. Многие блоггеры иронизировали по поводу произношения министра.

В стратегии инновационного развития России до 2020 года, разработанной Минэкономразвития РФ, отмечается, что государственные служащие должны будут к 2020 году изучить иностранный язык для того, чтобы они могли напрямую общаться со своим коллегами из других стран. В квалификационные требования для занятия должностей государственной службы старшей и высшей группы будет включено знание иностранного языка на уровне, позволяющем обеспечивать прямое общение с иностранными коллегами, - говорится в стратегии. Кроме того, в документе отмечается, что будет модернизирована система переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Будут созданы возможности для получения государственными служащими длительных (до двух лет) отпусков с сохранением содержания и должности для прохождения очного обучения в магистратуре, по программам второго высшего и дополнительного профессионального образования, в том числе в зарубежных университетах. Согласно стратегии предполагается, что все органы государственной власти, ответственные за выработку государственной политики, создадут к 2012 году полноценные англоязычные версии своих сайтов. На уровне правительства будет введен порядок перевода на иностранный язык и публикации нормативно-правовых актов правительства, а также основных официальных документов, принимаемых на уровне органов государственной власти. На английский язык будут переведены все федеральные законы, регулирующие предпринимательскую деятельность в России.

В связи с этим, нам представляется необходимым разработать реестр лингвокоммуникативных (и в т.ч. иноязычных и межкультурных) компетенций, которыми должен обладать госслужащий. Полагаем, в их число должны быть включены следующие компетенции:

владение системой лингвистических знаний, включающей в себя знание основных фонетических, лексических, грамматических, словообразовательных явлений и закономерностей функционирования государственного – русского и иностранного - английского языков, а также функциональных разновидностей этих языков;

представление об этико-культурных нормах поведения, принятых в инокультурном иноязычном социуме, о моделях социальных ситуаций, типичных сценариях взаимодействия;

владение основными дискурсивными способами реализации коммуникативных целей высказывания применительно к особенностям коммуникативного контекста;

умение свободно выражать свои мысли – устно и письменно, адекватно используя разнообразные языковые средства с целью выделения релевантной информации;

владение основными особенностями официального, нейтрального и неофициального стилей (регистров) общения;

готовность и способность осуществлять межкультурный диалог в общей и профессиональной сферах общения;

умение использовать этикетные формулы в устной и письменной коммуникации (приветствие, прощание, поздравление, извинение, просьба и др.);

владение основными методами подготовки к выполнению перевода, включая поиск информации в справочной, специальной литературе и компьютерных сетях;

знание основных способов достижения эквивалентности в переводе и умение применять основные приемы перевода с соблюдением норм лексической эквивалентности, соблюдением грамматических, синтаксических и стилистических норм;

умение оформлять текст перевода в компьютерном текстовом редакторе;

владение международным этикетом и правилами поведения в различных коммуникативных ситуациях межкультурного общения (деловые переговоры, визиты официальных делегаций, зарубежные командировки);

обладание интеракционными и контекстными знаниями, позволяющими адаптироваться к изменяющимся условиям при контакте с представителями различных культур;

умение моделировать возможные ситуации общения между представителями различных культур и групп;

умение работать с основными информационно-поисковыми и экспертными системами, системами представления и обработки вербальной информации и автоматизированного перевода;

владение стандартными способами решения основных типов задач в области лингвистического обеспечения информационных и других прикладных систем;

способность работать с информацией в глобальных компьютерных сетях;

умеет работать с электронными словарями и другими электронными ресурсами для решения лингвокоммуникативных задач;

владение русскоязычными и англоязычными навыками публичной речи и презентации, навыками аргументации и организации групповой и коллективной коммуникативной деятельности для достижения общих профессиональных целей.

#### *Использованная литература*

1. Козбаненко В.А. Инновационные направления развития управленческого образования в России // Вестник Университета. № 2. 2011. С.5-13.

2. Данюшина Ю.В. Управленческая коммуникология – инновационная дисциплина и ресурс модернизации // Экономика. Управление. Право. 2011. № 8.

*До Куинь Ань*  
*аспирантка*  
*(ГУУ, г. Москва)*

## **ПРОБЛЕМА ОДНОПАРТИЙНОСТИ В ПОЛИТИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ ВО ВЬЕТНАМЕ В КОНТЕКСТЕ ЗАДАЧ МОДЕРНИЗАЦИИ СТРАНЫ**

В четвертой статье действующей Конституции Вьетнама, принятой 15 апреля 1992г. было записано "коммунистическая партия Вьетнама - авангардный отряд вьетнамского рабочего класса - представляет интересы рабочего класса, трудящихся и всего народа, действует на основе марксизма-ленинизма и идей Хо Ши Мина, является руководящей силой государства и общества" [1]. Монополия на руководство Коммунистической партией Вьетнама является принципиальной. По мнению официальных вьетнамских идеологов, ни однопартийность, ни двухпартийность, ни многопартийность не представляют критериев, которые бы четко свидетельствовали превосходстве того или иного политического режима.

Главным является вопрос о совершенствовании политической системы Вьетнама, выработке механизмов, адекватно отвечающих на вызовы современности: многообразие отношений собственности, плюрализм интересов разнообразных общественных слоев, групп и народа в целом. Отказ от политического плюрализма на современном этапе не означает, что руководство КПВ стремится к диктаторскому правлению и удушению демократии. Главная цель, которую преследует данное решение, состоит в сохранении политической стабильности как условия развития рыночной экономики и создания фундамента для демократии.

Исходя из данных, отношение между количеством политических партий и политической стабильностью не является простым и однозначным. Действительно, на ранних этапах модернизации, как свидетельствует опыт ряда государств Азии, Африки и Латинской Америки, многопартийный режим чаще ведет к ожесточенным коллизиям, переворотам, национальной розни, чем однопартийный. Если страна находится на низком уровне социально-экономического развития, а именно этот уровень характерен для современного Вьетнама, однопартийная система может быть сильной или слабой, эффективной или неэффективной; многопартийная же система в этих условиях слаба и неэффективна всегда. Среди 23 стран, в которых существует однопартийная система, 19 стран считаются стабильными, 4 страны довольно стабильными и ни одна не является нестабильной. В то же время, среди 26 стран, где основной политической системы является многопартийность, 11 стран стабильны, 2 страны довольно стабильны и 13 стран (половина) не стабильны [2].

Необходимо подчеркнуть и факт, что до 1990г. во Вьетнаме существовала многопартийная система. Наряду с Коммунистической партией Вьетнама (КПВ) действуют Социалистическая и Демократическая партии. Демократическая партия возникла в 1944г. и тогда объединила в своих рядах патриотические элементы помещиков и буржуазии, часть интеллигенции. Она сыграла значительную роль в осуществлении Августовской революции, в организации движения Сопrotивления против французских колонизаторов, в борьбе за построение единого Вьетнама. В последние годы своего существования в эту партию вошли представители интеллигенции,

ремесленники, и торговцы, немногочисленная молодежь. Основные задачи демократической партии в современных условиях были определены на IV съезде, проходившем в июне 1979г. Партия выдвинула в качестве главных направлений своей работы активное участие в утверждении коллективного хозяйствования, осуществлении трех революций: в производственных отношениях, науке и идеологии.

Активно участвовала в общественной жизни страны и Социалистическая партия, которая была создана в июле 1946г. Ее основной целью является активное участие в осуществлении социалистических преобразований в стране. Задачи, стоящие перед партией в современных условиях, были определены на IV съезде Социалистической партии (ноябрь 1979г.). В решениях съезда указывалось, что "партия проходит организационную работу по мобилизации масс на решения задач социалистического строительства, воспитанию членов партии в духе патриотизма и интернационализма" [3].

Обе эти партии из-за своей малочисленности (до 1990г. численность Демократической партии насчитывалось всего 30 человек, а в состав Социалистической партии входило 20 человек) играли незначительную роль в политической жизни страны. Они были столь незначительны, что многие узнали об их существовании только после объявления о самороспуске в 1990г. Эти партии с момента создания всегда находились под большим влиянием Коммунистической партии. И в 1990г., когда в мире произошли большие политические перемены, под влиянием Коммунистической партии они вынуждены были объявить о своем "самороспуске". Руководство КПВ решилось на такой шаг, как вывод, во избежание возникновения политической оппозиции. В новых, рыночных условиях появится много желающих вступить в Демократическую или Социалистическую партии как альтернативу Коммунистической партии. Со временем эти партии могли увеличиться по численности, укрепить свои позиции в обществе и постепенно выйти из-под контроля Коммунистической партии. Это могло стать большой угрозой для Коммунистической партии, если бы эти партии превратились в оппозиционные. Поэтому лучше всего, с позиции Коммунистической партии, закрыть эти партии, поскольку процесс создания новой руководящей партии во Вьетнаме крайне сложен и в настоящем не реален.

Однако в дальнейшем, по ходу модернизации, в стране появятся новые социальные группы, которые для сохранения своих экономических интересов будут стремиться проникнуть в политическую систему, как правило, обладает меньшими возможностями (по сравнению с многопартийной системой) для объединения новых социальных сил, руководство КПВ должно поддерживать высокую степень контроля над процессом политической мобилизации с тем, чтобы сохранить власть. Длительная модернизация создает проблемы, связанные с дестабилизацией данной системы. Долгое пребывание у власти затрудняет поддержание на высоком уровне политической мобилизации и организованности. Постепенно возникает разрыв между партией и обществом.

С другой стороны, при отсутствии конкуренции между различными политическими партиями возникает конкуренция между партийной иерархией и государственной бюрократией. Причины такой конкуренции коренятся в существенных функциональных различиях этих двух иерархий, а также в некотором балансе властей, существующим между ними.

На данный момент для продолжения модернизации и стабилизации Вьетнама сохранение одной сильной и организованной партии гораздо лучше, чем создание новой неэффективной многопартийной системы. Опыт реформы в России показал минус многопартийной системы, когда в ходе парламентской

полемики забывается суть дела, необходимость поиска путей решения конкретных задач. Применение многопартийной политической системы не всегда дает желаемых результатов, особенно когда в стране возникает слишком много партий, которые не имеют массовой социальной поддержки. Говоря об этом нельзя отрицать многочисленные преимущества демократической многопартийной системы движение к демократии и плюрализму политической системы неизбежно и закономерность. Вопрос только в том, когда и как следует начинать и осуществлять это движение.

Опыт развития политических систем стран Восточной и Юго-восточной Азии свидетельствует о том, что переход от авторитаризма к демократии более или менее удачно осуществляется в Сингапуре и Южной Корее. Руководству Вьетнама, следовательно, теперь необходимо уделить особое внимание возможностям и перспективам развития многопартийности, поскольку уже сегодня очевидны социально-экономические предпосылки возникновения многопартийности: усиление социальной неоднородности общества в условиях многоукладной экономики, развитие всех форм собственности, рост запросов и активности всех социальных групп. Эту общесоциологическую тенденцию следует учитывать при анализе политических процессов, протекающих во Вьетнаме. Хотя в настоящее время в какой-то мере оправдан тот факт, что в условиях Вьетнама, в силу исторически сложившихся политических структур, традиций, устойчивой приверженности большинства народа, его государства социалистическому выбору, считается приемлемым (но должно быть временно) допущение развития политического плюрализма (в частности, многопартийность) по "западному" образцу как средства борьбы за власть, что может порадовать стабильности общественно-политической обстановки в стране, помешать консолидации народа. В дальнейшем же, если не учитывать закономерную тенденцию развития общества к демократии, если несвоевременно делать корректировки в своей политической и государственной структуре, то социальная и политическая катастрофа будет неизбежна. В лучшем случае это может произойти как в Китае в 1989г., худшем - как в Румынии 1990г.

Остается важным и другой вопрос - почему на сегодняшний день только КПВ может руководить процессом модернизации во Вьетнаме и почему только ей предоставлена возможность решать проблемы, связанные с обновлением страны? Такой приоритет связан со следующим. Во-первых, если сравнивать с другими политическими режимами, то КПВ отличалась рядами политических преимуществ. КПВ прошла длинный и трудный революционный путь в борьбе за свою власть. За более чем 40 лет борьбы за независимость против иностранного вмешательства Коммунистическая партия Вьетнама получила безусловную легитимность в стране и доверие у народа. Все славные страницы истории Вьетнама связываются с именами выдающихся членов партии. В ней сосредоточились лучшие кадры общества. Во-вторых, условие военного времени, а затем восстановление разрушенной войной слабой экономики, решение самых насущных социально-экономических проблем в процессе модернизации страны требовали максимальной концентрации усилий народа, людских и материальных ресурсов, их бережного использования и регулирования. Все это потребовало от государства выработки соответствующей политико-экономической стратегии и тактики, а в стране нет другой реальной политической силы, кроме КПВ, способной возглавить общество. Отстранение КПВ от руководства государственными структурами могло бы привести к хаосу в обществе. В-третьих, исторически так сложено, что во Вьетнаме уже многие годы действует политическая система, где

руководящей силой преобразований стала КПВ, взявшая на себя много функций управленческого характера, что неизбежно лишило многие государственные структуры самостоятельности, дееспособности. В стране сложилась централизованная, по существу единая партийно-государственная система управления обществом.

Проблема взаимоотношения и взаимодействия между правящей партией (КПВ) и государством является важнейшей в процессе обновления и модернизации во Вьетнаме. Эта проблема актуальна не только для Вьетнама, но и для всех стран, где существует, однопартийная политическая система. Однако специфика политической ситуации во Вьетнаме заключается в том, что создание и функционирование партийно-государственной системы управления многие годы опирались на принцип разделения ведущих функций главных субъектов социального творчества: "партия руководит, государство управляет, народ хозяйствует". Примечательно, что эта формула была выдвинута еще в 70-е годы. В ней немало декларативности, но в главном она определяла весь процесс организации политической деятельности, значение партии, государства и народа.

#### *Использованная литература*

1. Конституция Вьетнама (1946, 1959, 1980 и 1992 гг.). (Перевод с вьетнамского). Ханой, 1995. С. 137-138.
2. Нгуен Чонг Фу. Рыночная экономика и руководящая роль КПВ. // Журнал Коммунизм. 1994. - N 1. С. 31.
3. Газета Нянзан. 1979. 28 ноября.

***Дорина Е.А.***

*аспирант кафедры политологии и политического управления  
(РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва)*

### **ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕСУРСЫ КРУПНЫХ БИЗНЕС-КОРПОРАЦИЙ В РОССИИ**

Взаимоотношения власти и бизнеса в России – один из самых спорных и противоречивых вопросов в новейшей истории России. Ряд исследователей процесса взаимодействия бизнеса и власти (С.Перегудов, Я.Паппэ, А.Зудин, А.Павроз) полагают, что современная Россия за 20 лет пережила пять этапов трансформации взаимоотношений частного и государственного секторов – шестой формируется в условиях мирового финансового кризиса и преодоления его последствий. Для нового этапа характерна трансформация ресурсного капитала бизнес-корпорации - ведущую позицию занимают политико-административные ресурсы.

Термин «политико-административные ресурсы бизнеса» появился относительно недавно и был введен в широкое употребление СМИ.<sup>1</sup> С научной точки зрения данная категория проработана слабо: политико-административный ресурс тождествен таким процессам и механизмам, как контроль над органами власти, их подразделениями и отдельными должностями в исполнительных и законодательных органах государственной

---

<sup>1</sup> В России готовится олигархический переворот: [сайт]. URL: <http://74rif.ru/krizic-gov.html> (дата обращения 26.05.2003)

власти.<sup>1</sup> Этот тип ресурсов частного капитала наряду с экономическим является неотъемлемым, определяющим элементом в определении политического и экономического потенциала корпорации.

Применительно к взаимоотношениям власти и бизнеса *политико-административные ресурсы* – это совокупность формально-юридических, неформальных, преимущественно лоббистских, средств и возможностей, механизмов, корпоративных ресурсов, на основе и по поводу которых осуществляется взаимодействие бизнес-элиты с представителями власти в процессе принятия стратегических решений по вопросам, затрагивающим интересы крупного бизнеса и определяющим вектор развития экономики всего государства.

В более узком понимании *политико-административные ресурсы* – это сумма компонентов, в совокупности образующих политические и административные ресурсы корпорации, определяющие ее конкурентоспособность и место в экономическом секторе национальной экономики, удельный вес компании, ее менеджмента в политическом процессе государства. Ведь экономические интересы бизнеса достаточно часто трансформируются в интересы политические, которые позволяют использовать государственную власть для формирования благоприятного административно-правового поля: «Капитал хочет, чтобы были созданы условия для его нормального функционирования в стране. При этом никакой претензии на власть у него не существует».<sup>2</sup>

Таким образом, объективные интересы частного бизнеса сводятся к необходимости создания благоприятной административно-политической среды, обеспечивающей равную конкурентную борьбу для всех компаний. Государство в этом случае выполняет функции «ночного сторожа», следящего за соблюдением установленных правил игры и пресекающего любые их нарушения, а также в рамках позитивных концепций общественного выбора отвечает за эффективное распределение и перераспределение ресурсов. Но здесь существует опасность возникновения консервативно-корпоративистского (франко-германского) типа «капитализма всеобщего благосостояния» с высоким уровнем декоммодификации, достаточно сильным расслоением общества.<sup>3</sup> В идеале государство и государственное регулирование должны не заменять реальный рынок, а ослаблять или усиливать действие рыночных механизмов, задействуя различные способы разгосударствления экономики. Однако большая часть бизнес-корпораций заинтересована в другом: в создании благоприятного административно-правового поля в отношении конкретных корпораций. По сути они выступают против политики всеобщего благосостояния (*welfare state*), но поддерживают увеличение перераспределительной активности государства. В этой связи возникает угроза превращения государства в «игрушку в руках организованных интересов»<sup>4</sup>, как это происходило накануне президентских выборов 1996г. Такая угроза возникает и вследствие тесного переплетения с экономикой, когда «государство утрачивает самостоятельность в формировании политической воли, - его действия становятся зависимыми от воли экономических групп, которым оно служит в качестве инструмента». Оно в своей политике в

---

<sup>1</sup> Косалс Л. Клановый капитализм в России// ИНТЕЛПРОСС – Интеллектуальная Россия. 2007. № 6.

<sup>2</sup> Березовский Б. Власть должна понимать требования капитала// Коммерсантъ-daily. 1998.

<sup>3</sup> Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990. P. 62

<sup>4</sup> Хайек Ф. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006. С. 420.

большинстве случаев ограничивается согласованием и выполнением требований крупных заинтересованных бизнес-корпораций, от которых оно зависит.

С точки зрения функционального подхода *политико-административные ресурсы* - это совокупность ресурсов корпорации, которые используются для достижения корпоративных целей, т.е. власти для включения в процесс принятия политических решений, формирования новых условий для бизнес-среды.

Исходя из данных определений, получаем, что основными компонентами политико-административных ресурсов корпорации являются «человеческий капитал», PR и GR-ресурсы, непосредственное участие бизнеса во власти, его регулярные институциональные контакты с Президентом, Председателем правительства и профильными министерствами и ведомствами, союзы и ассоциации крупного бизнеса (институты представительства бизнес-элиты), финансовые, коммерческие и производственные ресурсы бизнеса, формирующие привлекательный образ компании и определяющие ее место и роль в жизнедеятельности государства. Следовательно, чем больше объем политико-административных ресурсов бизнеса, тем сильнее его влияние на характер и уклад отечественной экономики, тем выше его политический потенциал и возможности удовлетворения своих корпоративных интересов в процессе принятия стратегических политических решений, задающих правовые рамки бизнес-среды.

Любой крупной компании в России требуется определенная доля политико-административных ресурсов, т.к. их рыночная ситуация зависит от характера политического процесса в стране, от тесных отношений с властными структурами. К тому же экономика не отделена от политики и власти в целом сколько-нибудь четкой границей: экономические и политические интересы переплетаются, а одни и те же индивиды играют как политические, так и экономические роли либо одновременно, либо переходя из одного сектора в другой. Так, в Красноярском крае в различных органах власти можно обнаружить на ключевых постах представителей «Норильского Никеля»: главой региона является бывший ведущий топ-менеджер Норникеля Л.Кузнецов; в министерстве финансов на уровне федерации 30% работников – бывшие сотрудники ГМК, прошедшие экономическую «школу» в Правительстве Красноярского края. Как правило, среди «ходовиков» представители крупного и среднего бизнеса, которые стремятся подключить свою компанию к политико-административным сетям и тем самым улучшить рыночную ситуацию своей корпорации и обойти конкурентов, поглотить их. Однако нередко такой переход порождает феномен ухода бизнесмена из своего дела, когда оно развивается далеко не успешно, и перемещение в сферу политики, в административный процесс. Хотя такие резкие трансформации достаточно редки. Чаще успех в одной сфере создает задел для успеха в другой. Однако на примере М.Прохорова мы наблюдаем иную ситуацию.

Нередко наблюдается и обратный процесс миграции: бюрократы уходят на ведущие посты в частный бизнес, перемещая в него приобретенный в органах власти социальный капитал и административно-политический ресурс. Так, в совете директоров ГМК «Норильский Никель» трудятся бывший помощник первого заместителя Председателя Правительства РФ, ныне первый заместитель Президента-Председателя Правления ОАО Банк ВТБ, В.Титов, бывший сотрудник Российского Фонда Федерального Имущества, А.Клишас, бывший руководитель Федерального агентства по туризму, Вл. Стржалковский.

Таким образом, можно выделить три формы переплетения, взаимной интеграции частного капитала и органов государственной власти:

1. частный сектор есть результат приватизации государственной собственности: представители государства включаются в советы директоров акционерных компаний («Газпром»), что позволяет им укрепить свой политико-административный ресурс и повысить инвестиционную привлекательность.

Однако в марте 2011 г. Россия взяла курс на выведение действующих представителей государственной власти из структур корпораций. Но этот процесс кардинальным образом не изменил ситуацию: корпорации сохраняют практически в полном объеме свои политико-административные ресурсы;

2. присутствие государственных служащих в структурах частного капитала, в котором отсутствует государственная доля, что противоречит законодательству, но имеет место в реальной практике;

3. слияние финансового капитала с капиталом бюрократическим в скрытых формах. В результате частный капитал обеспечивает себя политико-административными ресурсами.<sup>1</sup>

Таким образом, отечественные компании уже в процессе своего образования в разной степени и объемах обладают политико-административными ресурсами, которые оказываются востребованными лишь в определенные моменты экономического развития российского государства, когда интересы той или иной компании или всего бизнес-сообщества могут быть удовлетворены лишь через механизмы государственной власти. Тем самым крупный бизнес добивается принятия нужных ему административно-политических решений со стороны основного субъекта законодательной деятельности – государства. Данные решения принимаются с помощью таких механизмов, составляющих суть политико-административных ресурсов, как

1. формальные (публичные) практики взаимодействия власти и бизнеса:

- участие в экспертных Советах при органах государственной власти, в деятельности различных организаций и ассоциаций бизнес-сообщества (РСПП, Департамент инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства и др.);

- вхождение представителей бизнеса в парламенты различных уровней власти (доля «норильчан» в Красноярском Городском совете депутатов и в Законодательном Собрании Красноярского края в сумме составляет 25% от общего числа депутатского корпуса; в самом городе Норильске данный показатель превышает 50%.);

- представительство предпринимателей в качестве государственных служащих;

- «обмен кадрами», интеграция бизнеса в структуры власти и наоборот;

- реализация совместных проектов бизнеса и власти;

- партнерство бизнеса в государственных национальных программах;

- проекты частного капитала в социальной политике;

- PR- и GR-деятельность бизнеса;

2. неформальные практики взаимодействия власти и бизнеса:

- непосредственное участие и влияние бизнеса на электоральные механизмы выборов различного уровня власти;

- корпоративный лоббизм как способ объединения с представителями власти для проведения определенной экономической политики;

- стратегическое партнерство на основе «доверительных отношений» частного капитала и представителей властных структур;

---

<sup>1</sup> Ильин В. И. Власть и бизнес: сетевое взаимодействие: [сайт]. URL: <http://webstarstudio.com/marketing/theor/strateg5.htm> (дата обращения 18.11.2009).

- механизмы коррупции;
- негласные «соглашения» о перераспределении ресурсов;
- неформальное участие, покровительство бюрократии конкретным бизнес-единицам или бизнесменам (процесс примирения основных акционеров ГМК «Норильский Никель» (Вл. Потанина и О. Дерипаски) на высшем уровне при содействии федеральных органов власти).

Очевидно, что, отстаивая свои интересы, корпорации стремятся проникнуть в политический процесс любыми способами, задействуя все имеющиеся компоненты политико-административных ресурсов компании.

Таким образом, получается, что *политико-административные ресурсы корпорации* представляют собой симбиоз формальных (правовых) и неформальных (межличностных или лоббистских) средств, возможностей и механизмов взаимодействия бизнес-элиты с полномочными представителями государственной власти, возникающих с момента образования и увеличивающихся в объеме в процессе развития, роста компании, по поводу принятия и реализации стратегических решений, затрагивающих интересы крупного бизнеса, задающих правовые рамки его деятельности и создающих исключения из них. В конечном счете политико-административные ресурсы национальных корпораций определяют вектор развития российской экономики, политической системы, которая опирается на финансовый капитал, и социального уклада государства, поскольку именно бизнес-среда формирует и активно использует в своей деятельности рынок труда.

**И.Ю. Ефремова**

*соискатель кафедры политологии и политического управления  
(РАНХиГС, г. Москва)*

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ**

Ядерная энергия с момента начала ее использования была «обречена» на внимание общества. Однако мирное применение ядерной энергии, вначале бывшее «привилегией» ограниченного числа стран (к 1970 г. их было 14, а через 40 лет только 30), рассматривалось в качестве национального престижа и пользовалось полным доверием общества - как в нашей стране, так и на Западе. Но такое отношение сохранялось не слишком долго. Изначально возникшая связь ядерной энергии с политикой не позволила ей за 50 лет существования стать традиционной технологией, которую общество оценивало бы по таким объективным достоинствам, как энергетическая эффективность, ресурсное обеспечение, экологическая приемлемость. Кризис доверия «мирному атому», обусловленный тяжелыми авариями, крупнейшими из которых стали катастрофы в Чернобыле (1986 г.), и на Фукусиме (2011 г.), а также непреходящая угроза применения ядерного оружия сформировали негативное отношение к ядерной энергетике, включающее и ее утрированную политизацию, и стойкое иррациональное неприятие массовым общественным сознанием.

Сегодня атомная энергетика находится в числе приоритетных в политике российского государства. 15 апреля 2009 г., выступая в тверской области на совещании по вопросам развития атомной энергетике, В. Путин подчеркнул: «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, напомним, 16%».<sup>1</sup>

Масштаб задач, поставленных перед атомщиками руководством страны, позволяет говорить об «Атомном проекте-2» – российском варианте глобального ядерного ренессанса.

Рассматривая условия формирования современной политики в области ядерной энергетики, нельзя не сравнить их с обстоятельствами разработки «Атомного проекта-1». Напомним, что 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 Государственного комитета обороны (ГКО) был создан орган по управлению работами по урану – Специальный комитет при ГКО СССР, который подчинялся лично Сталину. Взаимодействие с общественностью, населением, гражданами практически отсутствовало. Более того, любое информирование получало ярлык «утечки информации» и воспринималось как ЧП. Тотальная секретность – одна из причин появления впоследствии большого числа публикаций неспециалистов, распространения тенденциозной информации о проблемах, связанных с использованием атомной энергии<sup>2</sup>.

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, а также 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

<sup>1</sup> В.В.Путин. Выступление на совещании по вопросам развития атомной энергетики, Тверская область, 15 апреля 2009 года. <http://premier2.rnd.stcnet.ru/visits/ru/6101/events/3886/>

<sup>2</sup> См.: Астафьева Э.Г. Осуществление атомного проекта СССР. Н. Новгород, 2008.

своего максимума<sup>1</sup>. В стране возникла ситуация, грозившая не только парализовать деятельность отдельных предприятий, но и привести к полному сворачиванию атомной энергетики.

С началом экономических реформ 1992 г. и обострением общего экономического кризиса положение несколько изменилось. На фоне значительного 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.) проблемы использования атомной энергии и связанные с ними природоохранные задачи отступили на периферию общественного сознания. Это способствовало тому, что к середине 90-х гг. в целом по стране уменьшилась 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 объектов, сократилось число противников строительства новых ядерных энергоблоков<sup>2</sup>.

Важнейшей задачей сегодняшнего дня является последовательное формирование общественного консенсуса по отношению 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 условия обеспечения общественной приемлемости развития атомной отрасли России. Возникает необходимость целенаправленного формирования общественного мнения с целью достижения его положительной направленности. В современных условиях общественная поддержка, 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 также 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.

Как считает депутат Госдумы, член подкомитета по атомной энергии Виктор Опекунов, транспарентность атомной отрасли для общества - один из важнейших элементов ее будущего развития. "И те меры, которые предпринимает руководство Росатома в раскрытии информации по радиационной картине в стране, являются абсолютно правильными", -

---

<sup>1</sup> См.: Планкина Н.А. Общественная приемлемость атомной энергетики: Социологический анализ и стратегия формирования. Саратов, 2003.

<sup>2</sup> См.: Кауров Г.А., Лалетин Н.И., Новиков В.М., Паркер Ф., Попов В.К. Социальное восприятие проблем ядерно-промышленного комплекса и перспективы развития ядерных технологий в России. / Материалы научной конференции. Электронный ресурс: <http://www.philosophy.ru/iphras/library/tech/vysok.html>

подчеркивает Опекунов, ведь "необходимо преодолеть радиофобию, боязнь человека перед атомной энергетикой". "Давно известно, что АЭС вносят существенный вклад в сохранение экосистем, вырабатывая необходимую энергию и не загрязняя природу вредными выбросами, и формирование правильного к ним отношения населения - это главная задача сегодняшнего дня", - полагает депутат<sup>1</sup>.

Еще 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.

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.

**А.П. Жуков**  
ассистент кафедры ГиМУ  
(ГУУ, г. Москва)

## **ФУНКЦИОНАЛЬНО-ФАКТОРНЫЙ МЕТОД ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОПТИМАЛЬНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

На данный момент существует ряд различных методик расчета оптимальной численности персонала. Все они основаны на различных критериях и способах оценки, лежащих в их базисе. Основные виды таких критериев могут быть разделены на несколько групп:

- маргиналистский;
- экспертно-статистический;
- аналитически-нормативный.

*«Маргиналистский подход»* основан на анализе предельной продуктивности факторов производства, т.е. определении количества работников, которое обеспечивает ему максимум чистого дохода»[1]. Фактически в рамках данного подхода анализируется сколько дополнительного выпуска или дохода принесет наем еще одного дополнительного сотрудника, а также какие дополнительные расходы понесет компания в связи с его наймом.

*«Экспертно-статистический подход»* основан на установлении статистических зависимостей между численностью персонала и влияющими на нее факторами. В качестве исходной информации используется отчетная информация по видам деятельности, отраслям, предприятиям и их подразделениям»[2]. Данный подход является эффективным в том случае,

---

1 <http://www.vesti.ru/13.04.2011>.

если изначально имеется массив данных для исследования и анализа. В дальнейшем выводы делаются на основе установленных ранее закономерностей и выявленных зависимостей.

«Аналитически-нормативный подход к определению численности персонала предполагает анализ конкретного трудового процесса, проектирование рациональной организации труда, нормирование трудоемкости работ по каждой группе персонала и на этой основе установление норм численности. Такой подход возможен как в условиях действующего предприятия, так и при проектировании предприятий и их подразделений. Расчет норм численности может осуществляться при заданном варианте разделения труда и в процессе решения общей задачи оптимизации взаимодействия и численности работающих»[3]. Фактически подобный подход описывает, какой должна быть система, как она должна функционировать и какое оптимальное количество сотрудников в каждом подразделении и отделе должно быть.

«Анализ существующих методик расчета численности персонала и практики их использования различными учреждениями показывает, что в настоящее время оптимальной или универсальной методики для расчета численности персонала государственных служащих. Поэтому возникает объективная потребность в разработке единой доступной методологии расчета»[4]. Суть ее состоит в следующем.

Каждая трудовая функция может быть разделена на более малые по размеру и масштабу до простейших операций, а так же на факторы влияющие на их выполнения. Исходя из выше сказанного необходимая численность государственных служащих будет рассчитана по формуле (1):

$$N^{adm} = \sum_{i=1}^n N_i^{\phi} \quad (1)$$

Численность сотрудников необходимых для выполнения функций будет рассчитана по формуле(2).

$$N_i^{\phi} = \sum_{j=1}^k \left( \frac{X_{ij} \cdot T_{ij}^{cp}}{\Phi^{pe}} \cdot K_{ij}^{zn} \cdot K_{ij}^{ccy} \cdot K^{kop} \cdot K_{ij}^{ox} \right) + \frac{N_i^{obr} \cdot T_i^{obr.cp}}{\Phi^{pe}} \cdot K^{kop} \quad (2)$$

$K^{kop}$  – коэффициент учитывающий несвойственные работы = 1,2

$K_{ij}^{zn}$  - коэффициент значимости параметров i-ой сферы управления для j-го объекта управления от 0,5÷ 1 (определяется экспертной группой)

$K_{ij}^{ccy}$  – коэффициент структурной сложности управления функции i-ой сферы управления для j-го объекта управления (0,7÷ 1) (определяется экспертной группой)

$K_{ij}^{ox}$  – коэффициент охвата объектами управления i-ой сферы управления для j-го объекта управления  $K_{ij}^{ox} = \frac{N_{ij}^{ox}}{N_{ij}^{cyu}}$

$\Phi^{pe}$  – годовой фонд рабочего времени

$X_{ij}$  – количество объектов управления (учреждений) в i-ой сфере управления

$T_{ij}^{cp}$  – средневзвешенные затраты рабочего времени на обслуживание одного объекта управления для  $i$ -ой сферы управления и  $j$ -го объекта в чел/час

$T_i^{обр.ср}$  – средняя трудоёмкость работ на подготовку ответа  $i$ -ой сфере управления в чел/час

$N_i^{обр}$  – количество обращений в  $i$ -ой сфере управления за год

$k$  – количество объектов управления

$n$  – количество сфер управления

Объединив формулы и преобразовав получим формулу (3) для расчета необходимого и достаточного количества государственных служащих .

$$\begin{aligned} N^{адм} &= \sum_{i=1}^n N_i^{\phi} = \sum_{i=1}^n \left( \sum_{j=1}^k \left( \frac{X_{ij} \cdot T_{ij}^{cp}}{\Phi^{pв}} \cdot K_{ij}^{zn} \cdot K_{ij}^{ccy} \cdot K^{кор} \cdot K_{ij}^{ox} \right) + \frac{N_i^{обр} \cdot T_i^{обр.ср}}{\Phi^{pв}} \cdot K^{кор} \right) \\ &= \frac{K^{кор}}{\Phi^{pв}} \cdot \sum_{i=1}^n \left( \sum_{j=1}^k \left( X_{ij} \cdot T_{ij}^{cp} \cdot K_{ij}^{zn} \cdot K_{ij}^{ccy} \cdot K_{ij}^{ox} \right) + N_i^{обр} \cdot T_i^{обр.ср} \right) = \\ &= \frac{K^{кор}}{\Phi^{pв}} \cdot \left( \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k X_{ij} \cdot T_{ij}^{cp} \cdot K_{ij}^{zn} \cdot K_{ij}^{ccy} \cdot K_{ij}^{ox} + \sum_{i=1}^n N_i^{обр} \cdot T_i^{обр.ср} \right) \quad (3) \end{aligned}$$

Формула (3) позволит определить оптимальную численность государственных служащих . Подставляя в формулу значения мы получим количество чиновников необходимых для осуществления своих функций, что позволит знать сколько нужно служащих в том или ином отделе.

#### *Использованная литература*

1.Дэйв Ульрих Эффективное управление персоналом: новая роль HR-менеджера в организации, Human Resource Champions: The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results. — М.: Вильямс, 2006

2.Неларин Корнелиус HR - менеджмент. — Баланс Бизнес Букс, 2005.

3.Марк А. Хьюзид, Дэйв Ульрих, Брайан И. Беккер Измерение результативности работы HR-департамента. Люди, стратегия и производительность = The HR Scorecard: Linking People, Strategy, and Performance. — М.: «Вильямс», 2007

4.Неларин Корнелиус HR - менеджмент. — Баланс Бизнес Букс, 2005.

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

#### **ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗВИТИЕ НАУЧНОГО ПОТЕНЦИАЛА ВУЗА**

Фактор государственной политики в развитии научного потенциала нашей страны представляется особенно значимым, а во многом – определяющим, поскольку именно государство, в конечном итоге, формирует

условия функционирования экономики и развития всех сфер жизни общества, в том числе и научной. Здесь немаловажен вопрос о методах разработки политики, степени участия различных общественных институтов (в том числе научного и университетского сообщества) в этом процессе, а также о реализации данной политики и оценке ее эффективности.

Одним из объектов государственной научно-технической политики является вуз и его научный потенциал. Этот потенциал обладает рядом специфических черт. Речь идет о том, что:

- научно-исследовательская деятельность, как правило, не является основной деятельностью вуза (в отличие, например, от НИИ и других исключительно исследовательских организаций);
- большее значение при оценке его уровня играет «личностный фактор», т.е. вклад каждого сотрудника в научный потенциал организации, а также организационная культура, атмосфера в коллективе и т.п.;
- научный потенциал вуза включает потенциал не только сотрудников, но и учащихся вуза (студентов и аспирантов).

Исходя из особенностей структуры научного потенциала вуза, можно представить следующий набор факторов, влияющих на его развитие (см. Рисунок 1).



Рисунок 1. Факторы развития научного потенциала вуза.

Как видно из схемы, научный потенциал вуза испытывает влияние комплекса факторов. Среди них государственная политика, взаимодействие с реальным сектором экономики, уровень интеграции с академической наукой, функционирование системы среднего общего образования, а также

непосредственно социокультурная среда самого вуза. Рассмотрим подробнее влияние данных факторов.

*Государственная политика* в нашей стране является одним из ключевых факторов, определяющих функционирование научной сферы. «Если в других странах около 70% средств на НИОКР идет со стороны бизнеса, то у нас ситуация обратная: доля государства в финансировании исследований и разработок составляет 66,5%», - отмечается в Российском инновационном индексе<sup>1</sup>. Причиной этого, скорее всего является, то, что «большинство научных исследований ориентировано, прежде всего, на реальный государственно-управленческий процесс и определяется потребностями и интересами конкретных государственных органов»<sup>2</sup>. Кроме того, государственная политика предопределяет взаимосвязь вузовской науки с академической, с реальным сектором экономики и системой среднего общего образования, диктуя общие «правила игры» в сфере науки. Также государственная политика оказывает опосредованное влияние на социокультурную среду вуза.

От *степени взаимодействия с реальным сектором экономики* во многом зависит актуальность научных исследований, проводимых в вузе. Научные проекты, реализуемые вузом совместно с предприятиями реального сектора экономики, позволяют повысить качество подготовки выпускаемых специалистов и поддержать знания профессорско-преподавательского состава на современном уровне. Востребованность научных результатов вуза является одним из показателей уровня его научного потенциала. *Социокультурная среда вуза* является существенным фактором, влияющим на научный потенциал. Научно-исследовательская деятельность, как и любой вид деятельности, социально обусловлена и подвержена влиянию таких факторов, как, например, престиж (как на уровне общества в целом, так и на уровне конкретной социальной общности).

Высокий уровень *интеграции академической и вузовской науки* позволяет обеспечивать необходимый уровень проводимых фундаментальных исследований, а также формировать академический фундамент при воспроизводстве научно-педагогических кадров. Кроме того, совместная эксплуатация исследовательского оборудования способствует повышению качества фундаментальных и прикладных исследований вуза. Немаловажную роль в развитии научного потенциала вуза играет привлечение ученых из академических институтов к участию в учебном процессе.

От качества подготовки вчерашних выпускников школ напрямую зависит уровень сегодняшних студентов. В этом проявляется такой фактор, как *эффективность функционирования системы среднего общего образования*.

*Эффективность воспроизводства кадрового потенциала* и научный потенциал вуза взаимообусловлены. С одной стороны, при помощи развитой научной школы в вузе процедура воспроизводства кадров будет заведомо более эффективной, так как «подобное воспроизводит подобное». С другой стороны, сам механизм воспроизводства кадров в научной сфере играет немаловажную роль в развитии научного потенциала вуза.

Основной проблемой концептуального обеспечения развития науки является отсутствие единого подхода к определению таких основополагающих для формирования государственной научно-технической политики понятий, как

---

<sup>1</sup> Проиндексировали. Инновационному сектору дали комплексную оценку. Поиск. №20, 20.05.2011.

<sup>2</sup> Научно-исследовательская деятельность Российской Академии государственной службы при Президенте РФ в 2009 году. Москва, Издательство РАГС, 2010.

«интеллектуальный потенциал», «научный потенциал» и «научно-технический потенциал», «высокотехнологичная продукция» и др. Это не способствует формированию системного подхода органов государственной власти к сохранению и воспроизводству всех составляющих научного потенциала России.

Нельзя не отметить, что ряд принципов государственной научно-технической политики нуждается в уточнении, а также в четких механизмах реализации. В частности, необходимо более подробно регламентировать механизм реализации принципа гласности при выборе приоритетных направлений развития науки и техники, разработке и корректировке государственной научно-технической политики. Требуется, кроме того, определить перечень форм используемых при этом общественных обсуждений и круг привлекаемых к ним лиц и организаций<sup>1</sup>.

В целом на сегодняшний день можно говорить о преобладании реагирующего и, отчасти, антикризисного подхода к формированию научно-технической политики<sup>2</sup>. Тем не менее, в настоящее время государственная научно-техническая политика в Российской Федерации приобретает все более системный характер. Это обусловлено тем, что существующие в научной сфере проблемы требуют комплексного подхода к своему решению. Среди данных проблем можно выделить:

*Старение кадров и разрыв поколений в науке.* Наиболее неблагоприятная кадровая ситуация наблюдается в средних возрастных группах 30-39 лет и 40-49 лет. С 1991 по 2005 гг. снизилась доля сотрудников: в группе 30-39 лет с 32% до 14% (снижение в 2,2 раза); в группе 40-49 лет с 23% до 21%, (снижение в 1,1 раза)<sup>3</sup>.

*Крайне неравномерное распределение научного потенциала по территории страны.* Так, согласно данным Федерального агентства государственной статистики на 2009 год, из 3536 предприятий и организаций, выполняющих НИОКР, 1383 были расположены в Центральном федеральном округе (из них 759 – в Москве); 532 - в Приволжском, 518 – в Северо-Западном; 410 – в Сибирском; 316 – в Южном; 211 – в Южном и 166 – в Дальневосточном<sup>4</sup>.

*Низкий уровень зарплат научных работников.* Недостаточное финансирование науки, в том числе вузовской. Так, в России расходы на исследования в расчете на одного преподавателя высшей школы составляют меньше 5 тысяч долларов в год. В университетах США - в среднем 150 тысяч долларов в год<sup>5</sup>.

*Низкая заинтересованность отечественного бизнеса во внедрении инновационных технологий.* В частности, доля предприятий, занимающихся технологическими инновациями, в России «стабильно низка» и в течение последних 10 лет неизменно остается на уровне 9-10% от числа всех компаний, это в три - пять раз меньше, чем в большинстве развитых стран.

*Изолированность российской академической науки от мировой, низкий уровень цитирования российских ученых.* По данным исследования «Мониторинг экономики образования», проведенного НИУ-ВШЭ, ФОМ, Левада-Центром в 2009 году, лишь 38,2% преподавателей оценивают свой уровень

---

<sup>1</sup> См.: Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика: разработка, реализация, оценка эффективности. Монография. М. ГУУ. 2010.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Лобанов В.В. Основы государственной политики. М.: ГУУ. 2010

<sup>3</sup> Оценка состояния РАН. Исследование С. Белановского  
<http://www.polit.ru/science/2005/12/15/ran.html>

<sup>4</sup> См.: Официальный сайт Федерального агентства государственной статистики [www.gks.ru](http://www.gks.ru)

<sup>5</sup> Кузьминов Я. Испытание разрывом // Поиск. № 47 от 19.11.2010.

владения иностранным языком как хороший или очень хороший<sup>1</sup>. Данные базы Web of Science показывают, что происходит последовательное снижение доли России в мировой науке: с 1995 по 2005 год процент статей, в которых хотя бы один из соавторов работает в российском научном учреждении, упал с 2,8% до 1,8%<sup>2</sup>.

*Слабые связи между академической и вузовской наукой*, а также плохая связь академической науки с практическими и внедренческими разработками и др.

Реагируя на существующие проблемы в области образования и науки, государство осуществляет корректировку своей научно-технической политики. Так, в области вузовской науки наиболее важными из принятых мер стало выделение университетов с особым статусом, создание федеральных университетов путем укрупнения вузов и увеличения степени их автономии, а также поддержка инновационных программ вузов и выделение национальных исследовательских университетов.

Выделение существенных объемов финансирования ведущим вузам, конкурс национальных исследовательских университетов, меры по развитию малого инновационного предпринимательства и т.д. создают условия для развития вузовской науки. Так, по данным Российского статистического ежегодника, с 1995 года по 2009 общее число организаций, выполняющих исследования и разработки, снизилось с 4059 до 3536. При том, что практически по всем типам организаций, занятых НИОКР, наблюдается отрицательная количественная динамика, за тот же период число вузов, занятых НИОКР, возросло с 395 до 506<sup>3</sup>.

Однако практика показывает, что принятие решений по отдельным направлениям развития научного потенциала высшей школы не дает ожидаемого результата. Так, увеличение числа обучающихся в аспирантуре не привело к повышению ее результативности; увеличение числа научно-технических мероприятий, проводимых вузами совместно с коммерческими структурами, повлияло на уход в них многих молодых специалистов из сферы науки.

Сами способы разработки государственной научно-технической политики (в частности, определения ее приоритетных направлений и критических технологий) вызывают ряд вопросов. Во-первых, можно ли считать достаточно активное привлечение экспертов из различных научных организаций (в первую очередь из РАН и отраслевых академий наук) и представителей бизнеса в данный процесс той «формой общественного обсуждения», о которых говорится в Федеральном законе? И следует ли ограничивать подобные общественные обсуждения узкопрофессиональным кругом специалистов? Во-вторых, ряд вопросов вызывает сами методы работы с экспертами. В частности, речь идет о необходимости и достаточности использования метода «фокус-групп».

Таким образом, к настоящему времени перед государством целый ряд сложных системных проблем, связанных с сохранением и развитием научного потенциала высшей школы. Степень результативности избранного государством подхода при решении данных проблем покажет время.

<sup>1</sup> Мониторинг экономики образования, исследование НИУ-ВШЭ, ФОМ, Левада-Центра; [http://education-monitoring.hse.ru/ind/7/mon3\\_004.html](http://education-monitoring.hse.ru/ind/7/mon3_004.html)

<sup>2</sup> Доклад Координационного совета по делам молодежи в научной и образовательной сферах Совету при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию, 2007; [www.scientific.ru/monitor/ks-2007.doc](http://www.scientific.ru/monitor/ks-2007.doc).

<sup>3</sup> Официальный сайт Федерального агентства государственной статистики [www.gks.ru](http://www.gks.ru)

**А.А. ИЛЬЮХОВ**  
д. истор. н., проф.  
(ГУУ. г. Москва)

## **НЕСОСТОЯВШАЯСЯ КОАЛИЦИЯ: ПОПЫТКА СОЗДАНИЯ КОАЛИЦИОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ В 1917 Г.**

В массовом сознании отсчёт времени существования советской власти ведётся от октябрьского переворота 1917 г. и вплоть до 1991 г. Для большинства людей советская власть – это власть большевиков. Но в советской истории был период, когда советская власть не была чисто большевистской, а была коалиционной. Это период с конца ноября 1917 г. до 6 июля 1918 г., когда волею обстоятельств существовала советская коалиция большевиков и левых эсеров. И сегодня реально встают вопросы: была ли эта коалиция неизбежна, и был ли неизбежен её распад; кто развалил коалицию – большевики своей внутренней политикой или эсеры своим мятежом и неприятием Брестского мира и продовольственной диктатуры? Возможна ли была коалиция, навязываемая Викжелем<sup>1</sup> – «от энесов<sup>2</sup> до большевиков» и другие вопросы.

В первые месяцы после октябрьского переворота шёл естественный и очень трудный процесс формирования новой власти. Процесс этот происходил первоначально в условиях сохранения многопартийности (хотя и усеченной) и рожденных Февралем 1917 г. демократических традиций. Партийно-политические процессы в первые месяцы существования советской власти – это чаще всего борьба за власть и против большевиков, сформировавших однопартийное правительство. Активную роль в политике в то время играли партии и организации социалистической ориентации, спектр которых был достаточно широким. Они сразу же после переворота стали в оппозицию новой власти, считая большевиков узурпаторами. Правые и либеральные партии были непримиримыми противниками большевиков и их власти, поэтому их скорее нужно определять как врагов советской власти, а не просто как оппозицию.

Но социалистическая оппозиция была совсем не однородна. Можно выделить непримиримую социалистическую оппозицию, вставшую на путь открытой конфронтации с большевиками, и умеренную социалистическую оппозицию, считавшую возможным и необходимым сотрудничество с РСДРП (б) в разных формах и на определенных условиях. Последними были левые эсеры, отделившиеся от партии социалистов-революционеров летом 1917 г.

Левые социалистические течения до середины 1918 года играли существенную роль в центральных органах власти Советской России, стремясь оказывать влияние на внутри- и внешнеполитический курс, выдвигая собственные варианты постреволюционного развития страны, выступая критически по отношению ко многим мероприятиям большевиков. Умеренная социалистическая оппозиция на протяжении рассматриваемого периода была неодинаковой по партийному и персональному составу, обладала разной степенью влияния в центральных органах власти, но, тем не менее, активно действовала на политическом поле. Имея достаточно сильный авторитет в

---

<sup>1</sup> Викжель - Всероссийский исполнительный Комитет профсоюза железнодорожников. Создан в августе 1917 г.

<sup>2</sup> Энесы - партия народных социалистов.

массах, левые социалисты (особенно эсеры) оказывали определённое влияние на политику советской власти, даже не находясь в советском правительстве. Это тем более стало возможным, когда левые эсеры вошли в правительство. Но период совместного правления оказался очень не долгим.

На наш взгляд недолговечность этого союза была неизбежной, ибо принципиальные установки партий, создавших правительственную коалицию, были противоположны. Даже многие идеи, которые их формально объединяли (демократия, народовластие, власть Советам, земля – крестьянам, фабрики – рабочим, мир – народам и т. п.), прочитывались и понимались лидерами большевиков и левых эсеров совсем неодинаково. В общем, можно утверждать, что моментов (идей) разъединяющих коалицию было больше, чем идей и факторов их соединяющих. То, что в момент объединения было лишь лозунгом, намерением постепенно стало практикой политического бытия, событиями жизни. И события эти воспринимались по-разному. За мир выступали и большевики, и левые эсеры (да не только они), но решение проблемы мира путём заключения «похабного мира» мало кто мог приветствовать и поддержать, тем более, левые эсеры. То, что проблему надвигающего голода надо было решать, понимали социалисты всех мастей и оттенков, но насилие над крестьянами, чинимые продотрядами и комбедами, левые эсеры поддержать не могли. На всех знамёнах революции было написано заветное слово «демократия», но большевики и левые эсеры понимали его по-своему. Для большевиков это «демократия для трудящихся», для левых эсеров и других социалистов демократия не могла быть частичной и усечённой. Список принципиальных противоречий и разногласий можно продолжать долго. И эти принципиальные разногласия неминуемо трансформировались в конфликты внутри коалиции.

Левые социалисты-революционеры, как самостоятельная политическая организация, были очень молодой партией, буквально "младенцем" на тогдашнем политическом поле России. Как идейное течение в самой партии эсеров левые заявили о себе практически сразу после февральской революции, но организационно они оформились только в ноябре 1917 г. Уже на III съезде ПСР, проходившем с 25 мая по 4 июня, левое крыло образовало фракцию, в основе которой лежало осуждение войны, как империалистической, требование ее немедленного прекращения и выхода России из войны; осуждение политики сотрудничества с буржуазными партиями в рамках Временного правительства; требование немедленного решения земельного вопроса в духе левонароднической программы социализации земли. В то же время будущий лидер ПЛСР М.А. Спиридонова призывала к соблюдению «внутреннего единства партийной деятельности при возможно большем и полном развитии федеративных начал».<sup>1</sup>

Возникновение идеи создания широкой социалистической коалиции и на её основе «однородного социалистического правительства», как правило, связывают с борьбой Викжеля и поддерживающих его сил, которая велась с конца октября по ноябрь 1917 г. Но в действительности сама идея возникла ещё в июле 1917 г. в связи с политическим кризисом. Эту идею высказал и отстаивал лидер меньшевиков-интернационалистов Ю. Мартов. 2 июля из состава Временного правительства под несущественным предлогом вышли кадеты. Их демарш был связан отчасти с тем, чтобы «подставить» эсеров и меньшевиков под жёсткую критику революционного народа за положение в стране. А власть стремительно теряла авторитет и влияние. В этой ситуации

---

<sup>1</sup> Земля и Воля (Москва). 18 июня 1918 г. С. 2.

различные общественно-политические силы от верхов армии и генералитета, всерьёз говоривших о «твёрдой руке» и «жёстком порядке», до синдикалистских структур, намеренных, опираясь на профессионально-политические устремления, отстаивать основы демократического строя, противодействуя как анархизму и экстремизму, так и угрозам военной диктатуры. Эти задачи, наряду с экономическими, и поставил перед собой профсоюз железнодорожников, который спешно форсировал процесс своего структурирования.

До октябрьского переворота возможность соглашения с революционной демократией допускал и В.И. Ленин. В письме председателю областного комитета армии, флота и рабочих Финляндии И.Т. Смилге от 27 сентября 1917 г он утверждал: «Ваше положение исключительно хорошее, ибо вы можете начать сразу осуществлять тот блок с левыми эсерами, который один может нам дать прочную власть в России и большинство в Учредительном собрании. ... В деревне «фирма» эсеров пока царит, и надо пользоваться вашим счастьем (у вас левые эсеры), чтобы во имя этой фирмы провести в деревне блок большевиков с левыми эсерами, крестьян с рабочими, а не с капиталистами». Впрочем, на такой коалиции он впоследствии не настаивал, хотя и допускал её при определённых обстоятельствах. Обратим внимание на фразу - «который один может нам дать прочную власть в России и большинство в Учредительном собрании». Она отражает понимание того, что для привлечения на свою сторону крестьянства крайне важен союз с левыми эсерами. Поэтому можно утверждать, что идея политического и правительственного союза с левыми эсерами родилась не под влиянием демарша Викжеля, а из стремления удержаться у власти, что без поддержки крестьян (а это и солдаты) было невозможно. По сути, эсеры, по мысли В. Ленина, должны были сыграть роль некоего «Троянского коня» для воздействия на крестьян. Не случайно в том же письме В. Ленин советует посылать в деревню агитаторов, но «чтобы в каждой агитационной группе для деревни было не менее двух человек: один от большевиков, один от левых эсеров».<sup>1</sup> То есть, эсеры в правительстве нужны были для привлечения крестьян на сторону новой власти.

Совсем иной смысл вкладывали в идею социалистического коалиционного правительства меньшевики. По их представлению Временное революционное правительство могло быть только коалиционным, в него должны были входить представители всех социалистических партий – от большевиков до народных социалистов. Свою идею коалиционного социалистического правительства лидер меньшевиков Ю. Мартов отстаивает и на II съезде Советов. Представляется, что в той обстановке общей неопределённости подобный ход событий был предопределён.

Практически вплоть до начала 1918 г. по утверждению О. Пятницкого «этот лозунг был тогда очень популярен в массах» и с этим приходилось считаться большевикам.<sup>2</sup> Зная это, и лидеры эсеров, и руководители Викжеля стремились легитимным, демократическим путём оттеснить или устранить большевиков от власти. Такой политический расклад, естественно, был известен В. Ленину и его соратникам, отсюда стремление дезавуировать Викжель и не допустить перераспределение политических сил во ВЦИК.

Идея создания социалистического коалиционного правительства возникла и потому, что лидеры социалистических партий не могли смириться с тем, что революцию "делали" все вместе, (это период с марта по октябрь 1917

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 266. Выделено в документе – А.И.

<sup>2</sup> Осип Пятницкий. Викжель до, во время и после Октябрьских дней. // Путь к Октябрю. Вып. 1. М., 1923. С. 180.

г.), а власть захватили только левые социалисты. Имелся так же в виду и состав ВЦИК, избранный II Всероссийским съездом Советов – 63 большевика, 29 эсеров, 6 социал-демократов интернационалистов, 3 украинских социалиста и 1 эсер-максималист.<sup>1</sup> Это тоже коалиция, но она была бы совсем иной, если бы со съезда не ушли правые эсеры и меньшевики. Кроме того (и это принципиально важно) *на местах практически везде новая власть была именно коалиционной*. В первые недели после переворота создалась ситуация явно противоречивая – правительство в Петрограде чисто большевистское, а на местах везде у власти коалиция социалистов, причём даже не обязательно с преобладанием большевиков. Поэтому возможность создания такого правительства не исключали и даже предполагали многие лидеры большевиков особенно на местах.

Вопрос о создании коалиционного правительства возник уже в ходе II съезда Советов и отказ левых эсеров войти в правительство, формируемое на съезде, был связан с тем, что они считали необходимым создать именно коалиционное правительство с участием всех социалистических партий. Утром 25 октября 1917 г. В.А. Карелин на совещании эсеровской фракции съезда Советов, высказавшись за участие в правительстве, подчеркнул: «Изоляция большевиков гибельна. Наша основная идея – создание демократического органа власти. ... Мы играем сейчас роль примирителей, и терять эту роль нельзя. Мы должны предложить большевикам создать блок революционной демократии, и в этот блок мы войдём». Раздавались и другие голоса о недопустимости, гибельности «изоляции большевиков», равной «изоляции от жизни самих левых эсеров».<sup>2</sup> Но ещё днём 25 октября 1917 г., т. е. за несколько часов до открытия II Всероссийского съезда Советов, левые эсеры не имели там своей фракции. Она была организована вечером, уже во время работы съезда.

Идя по пути «примирителей» делегация левых эсеров на заседании ЦК РСДРП (б) в тот же день отвергла настойчивое предложение большевиков войти в правительство, настаивая на формировании СНК на базе всех социалистических партий - вплоть до энесов. Неуступчивость и упорство левых эсеров по поводу создания широкой правительственной коалиции была возможной также потому, что в связи с уходом со II съезда Советов представителей правых социалистов численность (а значит и влияние) их фракции значительно выросла. На момент открытия II съезда Советов фракция левых эсеров насчитывала 98 чел., а после ухода правых она сразу выросла до 179 чел. (рост на 82 %).<sup>3</sup> Так что можно было давить на большевиков с целью уступок по составу правительства. Лезоэсеровская фракция II съезда Советов, а затем ВЦИК была чрезвычайно активна. К 29 членам лезоэсеровской фракции, избранным во ВЦИК на II съезде Советов, с ноября 1917 – до начала 1918 г. присоединилось не менее 79 человек.<sup>4</sup>

"Втягивание" левых эсеров в коалицию большевики активно осуществляли практически с середины ноября 1917 г. Им нужна была поддержка крестьян, которые в большинстве шли за эсерами, пока не понимая различий между правыми и левыми эсерами. Создать эту имманентно

---

<sup>1</sup> Правда. 1917. 29 октября. Любимов И.Н. Революция 1917 г. Хроника событий. Т. VI. Октябрь-декабрь. М.-Л.: Госиздат. 1930. С. 2.

<sup>2</sup> Знамя труда. 1917. 27 октября.

<sup>3</sup> См. Гусев К. Крах партии левых эсеров. - М., 1953. С. 96.

<sup>4</sup> Разгон А.И. К вопросу о складывании блока большевиков и левых эсеров в октябре 1917 – январе 1918 г. // Банкротство мелкобуржуазных партий России. 1917-1922 гг. Сборник научных трудов. Часть I. М., 1977. - С. 167, 168.

противоречивую коалицию удалось в начале декабря 1917 г.. Но эсеры не хотели и не могли быть "на подхвате", отсюда в начале мелкие, а затем крупные конфликты дошедшие до попытки государственного переворота, который пытались осуществить эсеры 6 июля 1917 г.

**Л.Н. Калашникова**  
*Начальник Управления государственной и муниципальной  
службы Московской области*

## **О РЕЗЕРВЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Спасибо за предоставленную возможность на примере Московской области поделиться опытом и проблемами формирования и работы с региональными резервами управленческих кадров.

В условиях отсутствия нормативного правового регулирования на федеральном уровне вопросов формирования резерва управленческих кадров Московская область, как и другие регионы, имела возможность создать свою модель регионального резерва.

Данную работу возглавляет Губернатор Московской области Борис Всеволодович Громов.

В Московской области создана нормативная правовая база по вопросам формирования резерва управленческих кадров Московской области (далее – резерв) - принято 5 областных нормативных правовых актов, а именно:

Губернатором Московской области:

- образованы рабочая группа и Комиссия по формированию и подготовке резерва (далее – Комиссия), а также утверждено Положение о Комиссии;
- в 2009 году утверждена и реализована Программа по формированию и подготовке резерва;
- определены отдельные меры по формированию резерва на государственные должности Московской области;
- утверждено Положение о кадровом резерве на гражданской службе (как составной части областного управленческого резерва).

Ответственным органом по формированию резерва Губернатором Московской области определено Управление государственной и муниципальной службы Московской области, имеющее статус уполномоченного органа по управлению гражданской службой области.

Порядок формирования, подготовки резерва, а также методика оценки кандидатов утверждены решениями Комиссии.

Полномочия по формированию резерва Губернатором Московской области возложены на образованную им Комиссию.

Руководство работой Комиссии возложено на первого заместителя Председателя Правительства Московской области, члена Совета по кадровой политике при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе Игоря Олеговича Пархоменко.

В состав Комиссии входит 21 член Комиссии, в том числе Главный федеральный инспектор в Московской области Сергей Ильгизович Загидуллин.

Заместителем председателя Комиссии является заместитель Председателя Правительства – руководитель аппарата Правительства Московской области Агапов Роман Вячеславович.

Секретарем Комиссии является начальник Управления государственной и муниципальной службы Московской области Любовь Николаевна Калашникова.

В Комиссию также входят:

- первый заместитель Председателя областной Думы;
- руководители государственных органов области;
- исполнительный директор Совета муниципальных образований Московской области;
- председатель Совета Правления Торгово-промышленной палаты Московской области;
- представители научных и образовательных учреждений Московской области.

Сегодня в Московской области:

- создана правовая база, а также система формирования и подготовки резерва;
- сформирован и реализуется резерв;
- создана база данных резерва.

Интерес представляет правовая база формирования резерва.

Структура резерва утверждена Комиссией и содержит четыре отдельных раздела.

Каждый раздел сформирован в зависимости от статуса должностей, на которые формируется резерв.

За работу с каждым разделом назначен ответственный.

*Раздел первый* включает государственные должности Московской области.

Ответственным за первый раздел является аппарат Правительства Московской области.

*Второй раздел* - должности руководителей и заместителей руководителей областных государственных органов.

Ответственность за второй раздел возложена на государственные органы.

*Третий раздел* - должности руководителей и заместителей руководителей

в организациях, подведомственных государственным органам, а также в организациях с областной долей собственности от 25% и выше.

Ответственными за третий раздел являются отраслевые государственные органы.

*Четвертый раздел* - должности руководителей администраций муниципальных образований Московской области.

За этот раздел ответственность возложена на Совет муниципальных образований Московской области.

Перечень должностей, на которые формируется областной резерв, утвержден Комиссией.

Сегодня в этот Перечень входит 1912 должностей.

*В том числе:*

В Раздел I - 29 должностей.

В Раздел II - 144 должности.

В Разделе III - 1703 должности.

В Разделе IV - 36 должностей.

Порядок формирования областного резерва также утвержден Комиссией.

Подчеркну, что принципом формирования областного резерва определен равный доступ кандидатов к включению в резерв по результатам конкурсных процедур.

Основными задачами формирования резерва – являются привлечение наиболее талантливых и профессиональных кадров, содействие профессиональному и должностному росту управленческих кадров Московской области.

Главное, какие требования мы предъявляем к кандидатам.

Для всех кандидатов, кроме претендующих на государственные должности Московской области, установлены общие требования:

гражданство Российской Федерации;

возраст от 25 до 55 лет;

высшее профессиональное образование, удостоверенное дипломом государственного образца;

опыт работы на руководящих должностях не менее 3 лет;

психическое здоровье (не состоит на учете в психоневрологическом, наркологическом диспансере);

личностно-деловые качества.

Кроме того, обязательным требованием является отсутствие судимости и отсутствие привлечения к уголовной ответственности.

Для кандидатов, претендующих на государственные должности, распоряжением Губернатора Московской области от 2 февраля 2009 года № 34-РГ установлены отдельные требования:

- возраст от 30 до 55 лет;

- стаж работы на должностях руководителей или заместителей руководителей органов власти или руководителей органов местного самоуправления, организации - не менее 4 лет;

- наличие формы допуска к государственной тайне.

Все кандидаты должны обладать необходимыми профессиональными знаниями, навыками и соответствовать определенным критериям личностно-деловых качеств.

Уровень и объем профессиональных знаний определяют ответственные за разделы резерва в зависимости от должности и полномочий государственных органов по результатам тестирования.

Вопросы тестирования утверждаются представителем нанимателя (в том числе 50% вопросов - по государственному управлению).

Критерии личностно-деловых качеств, предъявляемые к кандидатам, являются едиными для всех кандидатов.

Критериями оценки личностно-деловых качеств кандидатов установлены критерии, рекомендованные в рамках заседания Совета по кадровой политике при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе 30-31 октября 2008 года, а именно:

*первое* - имеющийся опыт управления,

*второе* - мотивация и социальная зрелость,

*третье* - управленческие и лидерские качества,

*четвертое* - уровень активной гражданской позиции.

Для оценки личностно-деловых качеств кандидатов утверждена специальная Методика.

Методика состоит из 4-х тестов, включающих 127 вопросов.

*Тест 1.* Оценка управленческих навыков, возможности замещения руководящей должности, способности нести ответственность.

*Тест 2.* Оценка мотивации достижения поставленных целей и задач.

*Тест 3.* Оценка степени склонности приписывания результатов к собственным способностям и усилиям, оценка лидерских качеств.

*Тест 4.* Оценка знаний политической ситуации, умения ее анализировать, а также желание и возможность кандидата действовать согласно своей гражданской позиции.

Результаты тестирования личностно-деловых качеств определяются автоматически, в баллах, без привлечения специально подготовленных специалистов - психологов.

Приём документов и два тестирования кандидатов осуществляют кадровые службы государственных органов.

Управление государственной и муниципальной службы Московской области координирует работу кадровых служб и формирует сводный список кандидатов по всем четырем разделам для подготовки проекта решения Комиссии.

Решение о включении в резерв принимает Комиссия с учетом результатов конкурсных процедур.

Для проверки достоверности сведений, представленных кандидатами, предусмотрены проверочные мероприятия, осуществляемые Главным управлением региональной безопасности Московской области.

Недостоверность представленных кандидатом сведений является основанием для отказа о включении в резерв.

В настоящее время в областном резерве состоят 198 кандидатов, в том числе:

- в первом разделе – 3 кандидата;
- во втором разделе – 69 кандидатов;
- в третьем разделе – 124 кандидата;
- в четвертом разделе – 2 кандидата.

На сегодняшний день из областного резерва управленческих кадров назначены 22 кандидата, в том числе:

- 1 человек на должность министра Правительства Московской области;
- 9 кандидатов на должности руководителя (заместителя руководителя) государственного органа;
- 12 - на должности руководителя (заместителя руководителя) организаций, подведомственных государственным органам.

Сегодня состав нашего резерва характеризуется следующим образом.

Молодые кандидаты, в возрасте до 35 лет, составляют 16% резерва.

Подчеркну, что по сравнению с предыдущим годом наблюдается тенденция

к увеличению числа молодых резервистов – рост доли молодых специалистов к предыдущему году составляет 3%.

Каждый третий резервист имеет возраст от 35-ти до 45 –ти лет.

Основная часть резервистов или 52% имеет стаж управленческой деятельности до 10 лет.

Женщин и мужчин почти поровну - 51% и 49% соответственно.

Кроме того, в резерв, находящийся под патронажем Президента Российской Федерации «Президентскую тысячу», включены 4 кандидата от Московской области, в том числе 3 депутата Московской областной Думы и 1 руководитель областной организации.

Сегодня в окружном резерве управленческих кадров Центрального федерального округа состоят 48 кандидатов от нашей области, в том числе 15 из них рекомендованы Губернатором Московской области Борисом Всеволодовичем Грозовым.

По рекомендации Губернатора Московской области включены в базу данных Федерального портала 246 резервистов от Московской области.

Кроме того, в базу данных Федерального портала включен Вице-губернатор Московской области Седов Константин Вячеславович, рекомендованный Федеральной налоговой службой в период замещения им должности заместителя руководителя Федеральной налоговой службы.

Сведения о всех кандидатах прошли проверку на достоверность, проведенную Главным управлением региональной безопасности Московской области.

Необходимо отметить, что с этого года во исполнение поручения Президента Российской Федерации в нашей области при формировании резерва осуществляется взаимодействие с политическими партиями.

Механизм взаимодействия основан на информационном обмене между региональными отделениями политических партий и областными органами власти.

При этом, особое внимание уделяется информации и разъяснениям о принципах формирования резерва, исключающих преимущественное право или наличие особых требований для включения в резерв лиц, рекомендованных политическими партиями.

Вопросы подготовки резерва управленческих кадров Московской области урегулированы Порядком подготовки резерва, утвержденным решением Комиссии.

В области установлены семь форм подготовки резерва, в том числе:

- профессиональная переподготовка, повышение квалификации, стажировка;
- временное исполнение обязанностей по целевой должности;
- участие в работе советов, коллегий, комиссий, конференций, а также других мероприятиях;
- самообразование.

Отмечу, что до урегулирования вопросов финансирования подготовки резерва на федеральном уровне в Московской области за счет бюджета области могут обучаться только отдельные категории резервистов, а именно: кандидаты, являющиеся гражданскими служащими Московской области, или работниками организаций, подведомственных областным органам власти.

Подготовка резерва осуществляется на основе ежегодных индивидуальных планов развития кандидатов.

Форма индивидуального плана развития также утверждена решением Комиссии.

В основном подготовка резервистов осуществляется по нескольким формам подготовки одновременно.

33% кандидатов повысили квалификацию и приняли участие в работе советов, коллегий, комиссий;

64% кандидатов участвовали в работе комиссий, а также занимались самообразованием.

Кроме того, в октябре 2010 года в соответствии с государственным контрактом, заключенным между Управлением государственной и муниципальной службы Московской области и Российской академией

государственной службы при Президенте Российской Федерации, 27 резервистов повысили свою квалификацию в РАГС по теме «Государственное управление и государственная служба Российской Федерации» объемом 72 аудиторных часа и получили удостоверения.

Отдельно подчеркну, что с 2010 года под патронажем аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе осуществляется работа с кандидатами от Московской области, включенными в окружной резерв.

В апреле 2010 года на базе областного учебного центра «Нахабино» под руководством Главного федерального инспектора в Московской области Сергея Ильгизовича Загидуллина проведен первый обучающий семинар с кандидатами

от Московской области, включенными в окружной резерв.

Однако, практика работы с резервом выявила проблему подготовки лиц, включенных в резерв на государственные должности.

По нашему мнению, организацию подготовки таких резервистов целесообразно осуществлять аппарату полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе по специальным программам, определив требования к таким программам и критерии для отбора профессорско-преподавательского состава.

В заключение, несколько слов о главной проблеме резерва.

До урегулирования федеральным законом вопросов формирования и использования резерва управленческих кадров назначения таких резервистов на должности государственной службы должно осуществляться на общих основаниях.

В настоящее время, лица, состоящие в кадровом резерве, сформированном

в соответствии с Федеральным законом от 27.04.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», имеют преимущества в назначении на вакантные должности гражданской службы в отличие от лиц, состоящих в управленческом резерве.

По нашему мнению, активность формирования и использования резерва управленческих кадров увеличится после урегулирования на федеральном уровне вопросов формирования и использования резерва управленческих кадров.

Вся информация о формировании, подготовке и использовании резерва управленческих кадров Московской области размещена на Интернет - портале Правительства Московской области на сайте Управления государственной и муниципальной службы Московской области <http://www.ugmsmo.ru>.

**В.А.Колобкова**  
канд. экон. наук, доц.  
(ГУУ, г. Москва)

## **ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА КАК ОСНОВА СОВРЕМЕННОГО ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ**

*Движение к установлению широких внешнеэкономических связей, созданию благоприятных условий для международной торговли было бы практически невозможно без скоординированных усилий мирового сообщества. Это нашло свое отражение в заключении Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), вступившем в силу в 1948 г., и учреждении в 1991 г. на этой основе Всемирной торговой организации (ВТО).*

Каждая страна вырабатывает собственную стратегию и политику и регулирует деятельность как в области внутренней, так и внешней экономики. К числу государственных органов, призванных осуществлять эту задачу, в большинстве стран мира относятся таможенные администрации, выполняющие, главным образом, две крупные задачи: экономическую и правоохранительную.

Национальные таможенные администрации – это те «ворота», через которые осуществляется перемещение товаров, капиталов, услуг и лиц через международные границы, тот инструмент, с помощью которого проводится на практике государственная политика в сфере внешнеэкономических отношений и торговли. Расширение мирового рынка, упрочение его единства требовало координации деятельности национальных таможен по обеспечению режима внешней торговли, соответствующего действующим международным конвенциям и соглашениям на международном уровне.

Всемирная таможенная организация (WCO) - независимый межгосударственный орган, который является ключевым звеном международной системы сотрудничества государств по вопросам деятельности таможенных администраций в сферах соблюдения торгового законодательства, защиты общества, сбора таможенных платежей.

С целью определения ожидаемых перемен в сфере таможенной деятельности WCO предложена программа реформы и модернизации таможенной службы, включающая в себя следующие положения:

1. Создание программ по набору кадров. Привлечение на работу в таможенные органы людей с университетским образованием, с высоким уровнем подготовки в областях электронной обработки данных, бухгалтерского дела и юриспруденции.

*2. Интернационализация управления персоналом, выражающаяся в развитии международных контактов в деятельности, центров подготовки персонала, специализированных кадровых подразделений, информационных служб и формирование на этой основе единой международной «школы» управления персоналом.*

3. Таможенные службы более ясно осознают постоянную опасность коррупции. В этой связи особенно актуальными становятся проблемы нравственности, в частности честность и неподкупность персонала таможни.

4. По-прежнему важной задачей остается обучение сотрудников передовым методикам и приемам.

5. Больше внимание будет уделяться подготовке перспективного руководящего персонала среднего и высшего звена.

По мнению WCO программа реформы и модернизации таможенной службы может быть внедрена только в том случае, если она рассматривается как неотъемлемая часть национальной программы реформирования; если она основана на едином сценарии модернизации таможни, воплощение которого осуществляется под руководством таможенной администрации; если реализация реформ устанавливает соответствующий баланс между национальными, региональными и международными потребностями.

Очевидно, что важнейшим условием успешного реформирования и модернизации является приоритетное решение кадровых проблем, включающих в себя следующие направления: политика подбора кадров, роль обучения и подготовки кадров; системы оценки деятельности персонала таможни.

Основой успешного будущего развития таможенных администраций является совершенствование профессионального ноу-хау ее работников. В нашем быстро изменяющемся мире таможенные администрации вынуждены непрерывно, зачастую, очень быстро, реагировать на изменения социального, экономического и политического характера. Им приходится адаптировать и актуализировать принципы их работы с учетом приобретенного ими опыта, в соответствии с результатами мониторинга их деятельности, уровня их инфраструктуры и условий работы их партнеров - все это является залогом эффективного выполнения возложенных на них функций и достижения необходимого результата.

На наш взгляд, задача менеджмента должна заключаться не только в простой постановке той или иной задачи, но и в инструктировании сотрудников для достижения нужных результатов. Как справедливо указывает Х. Виссема, «система обучения руководителей и специалистов должна опираться на критерии будущей работы»<sup>1</sup>. Другой важный аспект состоит в том, что критикуется традиционный подход, когда кадровые вопросы обеспечения реализации операционной и финансовой стратегии хронологически решаются последними. Как отмечают Ф. Гуияр и Д. Келли, «чтобы решить важнейшие задачи, компания должна начинать с формирования у сотрудников конкретных способностей, затем контролировать, как эти способности, проходя через все операционные процессы, трансформируются в продукцию, которая затем поступает к потребителям и, в конце концов, приносит компании ожидаемые финансовые результаты». И далее: «необходимо сначала обеспечить формирование требуемых способностей и только затем заниматься достижением финансовых и потребительских целей»<sup>2</sup>.

В наши дни знания являются неотъемлемой составляющей успешной политики, проводимой в самых различных сферах. Такие понятия, как «общество, основанное на знании», «экономика, основанная на знании» и «управление знаниями» получают все более широкое распространение в современном мире.

Исходя из этого факта, весьма логично, что для таможенной администрации знания становятся так же важны, как и для участников международной торговли. В самом деле, приобретение знаний и реализация обуславливаемых их наличием возможностей - с целью достижения желаемого

---

<sup>1</sup> Виссема Х. Стратегический менеджмент и предпринимательство: возможности для будущего процветания. Пер. с англ. – М.: Изд. «Финпресс», 2000.- с. 190.

<sup>2</sup> Гуияр Франсис Ж., Келли Джеймс Н. Преобразование организации. Пер. с англ. – М.: «Дело», 2000.- с. 310.

уровня компетенции и эффективности - является одним из ключей к успеху. WCO осознало эту необходимость в 2008 году, когда была утверждена Концепция «Таможня XXI-ого века», в рамках которой «профессиональная, основанная на знании культура сервиса» была признана одним из десяти основополагающих постулатов современного таможенного администрирования<sup>1</sup>.

Исходя из вышесказанного, 2011 год назван годом знаний WCO, проходящим под лозунгом «Знания как катализатор эффективности таможенного администрирования»<sup>2</sup>. Знания действительно могут стать тем катализатором, важнейшим инструментом, который поможет таможенным администрациям преуспеть в защите общества, обеспечении необходимого уровня безопасности цепи поставки товаров, упрощении торговли и обеспечении безопасности границ.

WCO, конечно же, отдает себе отчет в существовании большого количества кадровых проблем, стоящих перед некоторыми таможенными администрациями, и прекрасно представляет себе, что многим национальным службам зачастую приходится выполнять постоянно увеличивающийся объем работы в более высоком темпе, но с тем же или меньшим количеством сотрудников.

В связи с этим таможенные администрации разрабатывают программы повышения квалификации (развития навыков) сотрудников, чтобы работающие и будущие сотрудники могли лучше осуществлять свою деятельность, обладать необходимыми знаниями для более эффективной работы с новыми процедурами и системами. Следовательно, для этого может потребоваться больше, чем традиционное обучение. Поэтому, рассматриваются такие знания и навыки, которые вероятнее всего потребуются сотрудникам таможенных администраций: компьютерные, менеджмента информации, иностранных языков, бухгалтерского дела и аудита, оценки риска и т.д.

Для обеспечения потребностей в подготовке кадров для таможенных служб WCO предлагает своим членам комплексную образовательную программу, которая включает в себя подготовку таможенных специалистов посредством профильного тренинга, при помощи модулей электронного обучения и посредством глобальной сети центров региональной подготовки<sup>3</sup>.

Так же следует упомянуть абсолютно новую платформу для обучения, носящую название КЛик! - Таможенное Сообщество Знаний и Обучения (CLICK! - Таможенные обучения и знаний сообщества). Эта платформа обеспечивает доступ к разнообразным интерактивным курсам обучения и открывает мир новых возможностей для членов WCO, позволяя им в индивидуальном темпе овладеть профильными знаниями и повысить свой профессиональный уровень.

WCO воспользовалось преимуществами, обуславливаемыми практическим применением современных технологий, и запустила свой собственный сайт, в рамках которого производится обмен мнениями между профильными экспертами с целью обмена знаниями и опытом в области таможенного администрирования и международной торговли.

---

<sup>1</sup> <http://customsdkn.ru/25-novosti-wco-vsemirnaya-tamozhennaya-organizaciya.html>

<sup>2</sup> Кунио Микурия, Генеральный секретарь Всемирной Таможенной Организации, 26.01.2011: Обращение от Всемирной Таможенной Организации Международный день таможенника 2011.

<sup>3</sup> Так, IV Региональный учебный центр Всемирной таможенной организации, созданный на базе Российской таможенной академии (г. Люберцы), предназначен содействию проведения исследовательских работ по ряду тем, связанных с проблемами таможенного администрирования, и предлагает программы обучения слушателей по различным специализациям таможенного администрирования.

Другим источником новых знаний являются научные исследования. WCO установила партнерские отношения с университетами с целью содействия проведению исследовательских работ по ряду тем, прямо или косвенно связанных с проблемами таможенного администрирования и вопросами торговых взаимоотношений, и теперь предлагает вниманию слушателей всеобъемлющие программы обучения по различным специализациям таможенного администрирования. Помимо этого, созданная в 2009 году исследовательская группа, являющаяся частью проекта по созданию центра передового опыта WCO, в настоящее время проводит ряд фундаментальных исследований, результаты которых обнародуются посредством сайта WCO и некоторых известных журналов, посвященных проблематике международной торговли<sup>1</sup>.

Администрации стран-членов WCO приступили к диалогу на таможенные темы с представителями профильных национальных академических кругов. Подобное взаимодействие послужит отправной точкой проведения фундаментальных исследований, результаты которых будут прямо способствовать повышению профессионального уровня сотрудников участвующих в данном диалоге таможенных администраций. Сотрудничество с профессионально-техническими и прочими учебными заведениями может так же способствовать наработке сотрудниками таможенных администраций полезного опыта и знаний.

Данные действия будут способствовать повышению уровня культуры обучения в национальных таможенных администрациях.

Некоторые таможенные администрации уже приступили к применению данной практики, в то время как другие находятся в стадии ознакомления с данной концепцией. Новые информационные технологии позволят таможенным администрациям эффективно осуществлять более интенсивный обмен данными в сфере управления знаниями, что, в свою очередь, может послужить катализатором эффективности деятельности таможенных администраций.

**Комарова А.И.**

*проф. кафедры правового обеспечения управления ГУУ,  
председатель Международного антикоррупционного  
комитета, доктор философских наук*

**Комарова Г.С.**

*проректор Международной академии методологии  
государственного управления,  
соискатель Российской академии правосудия*

## **ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИДЕАЛ – СМЫСЛООБРАЗУЮЩАЯ ОСНОВА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Анализ процессов модернизации российского общества дает основания для вынесения недостаточно высокой оценки государственного управления по главному критерию — наличию сформированного целевого вектора развития страны. Трудно не согласиться с тем, что в результате перестройки общества и экономики в стране недостаточно был выдержан вектор цели управления как

---

<sup>1</sup> INCU производит Всемирной таможенной Journal (WCJ), который является его основным изданием. Первое издание WCJ был успешно запущен в ВТО PICARD конференции в марте 2007 года, сначала в качестве электронного журнала, но с возможностью также выпускает ее как бумажный журнал на более поздний срок.

государством, так и обществом, сознанием народа, что обуславливает сложности развития государства (1).

Абсолютизация значения развития экономической эффективности поставило под вопрос само существование русской культуры, основными ценностями, моральным камертоном которой испокон веков были коллективизм и солидарность, альтруизм, но никак не стяжательство. Последние 20 лет выявили то, что управлять государством и обществом только при помощи материально-рыночных и информационно-технологических методов неэффективно. Но, к сожалению, *наша общественная наука и практика государственного управления, имея дореволюционное и советское наследие, а также широкий доступ к мировым источникам, пока что в поисках оптимальной модели развития государства и общества не подошли к необходимости обоснования должного места социокультурной составляющей в этой модели, что непосредственно сказывается на недостаточно высоком показателе эффективности государственного управления* (2).

Идеология как стержневой компонент социокультурной модели развития нашего социума, суть которой в авторитете, силе и величии России, пока проявляет себя очень робко. Малая часть — богатые — в основном, сориентирована на Европу и рассматривает нашу страну в качестве ресурса своего процветания, большая — трудящиеся — замкнулась в выживании, и ей не до «высоких материй».

Известно, что один из наиболее важных и сложных аспектов состояния государственного управления - уровень и качество работы государственного аппарата. Взаимосвязь между властью и её нравственным авторитетом в обществе сегодня желает лучшего: тотальная ориентация последних десятилетий только на экономическую эффективность негативно сказалась не только на моральных, но и на профессиональных характеристиках государственных служащих.

Оценка эффективности государственного управления по дополнительным критериям (вектор текущего состояния контрольных параметров и вектор ошибок управления) также говорит о кризисном состоянии российского общества и его неудовлетворенности ходом преобразований в РФ: это, прежде всего, проявления использовать свою должность в корыстных целях, коррумпированность, забвение государственных интересов во имя личной выгоды (3).

Солидаризация и социализация интересов большинства с помощью научных возможностей и практической политики — вот гуманистический смысл и цель усилий нашего государства в области общественного прогресса, чтобы уже в обозримом будущем Россия прочно заняла место среди действительно сильных, экономически передовых и влиятельных государств мира. Нравственная и духовная атмосфера призвана определяться усилиями общества и государства в области науки, образования, здравоохранения, создании условий и возможностей работать и иметь достойную заработную плату и др.

В условиях России в начале 90-х гг. государство взяло на себя определенные обязательства и несет моральную ответственность, провозгласив системные либеральные реформы, модернизацию всех сфер жизнедеятельности общества.

Несомненно, что социальная эффективность реформ в первую очередь зависит от экономической активности и трудовой мотивации населения. К

сожалению, в этой области негативные процессы преобладали над позитивными.

Дискриминация ценностей социальной справедливости, результативной работы, мотивации и этики трудовой деятельности приводит к тому, что морально-этические системы начинают деформироваться и замещаться процессами криминализации общественных отношений (4).

За годы либеральных трансформаций в России сформировалась одна из жестоких в индустриальных странах систем эксплуатации наемного труда, что делает труд бессмысленным и ведет к вырождению трудовой культуры и замещению ее криминальной. Социологические опросы (самооценка условий и качества жизни) показывают еще более негативную картину социальной реальности, которая требует улучшения (5).

На рубеже 20-21 веков спектр воззрений на критерии эффективности управления расширился, т. к. наряду с традиционными проблемами возникли новые, связанные с осмыслением современного социума как целостной системы. В связи с чем проблема определения перспектив общественного развития, его способности преодолеть возникшие перед человечеством угрозы, прежде всего — ядерного уничтожения, генетической катастрофы, *сам человек, его сознание и самосознание, общественный идеал* и др. обрела значение первостепенной важности (6).

Понятие идеала как методологически важной категория общего, особенного и единичного применяется одинаково и к отвлечённым, и конкретным предметам, общественным явлениям и обществу в целом (7). Идеал (- (от греч. *idea* – образец, норма, лат. *idealis* от греч. *ιδέα* — образ, идея) — высшая ценность, наилучшее, состояние того или иного явления, наиболее совершенное устройство общества (социальный идеал) и др.

В общее употребление слово идеал, имеющий нормативный характер, стало входить с конца XIX и начала XX столетия, *особенно возросло значение общественного идеала*. В современном обычном словоупотреблении, да и в современной науке понятия «*общественный идеал*» или «*идеал социальный*» и «*политический идеал*», нередко не различаются и употребляются как тождественные. Если же остановиться на уточнении смыслового значения этих понятий, то следует отметить, что, например, «идеал общественный» как представление о наиболее совершенном общественном строе получило распространение в рус. философии кон. XVIII - нач. XIX в. и трактовалось в широком смысле как представление о высшем совершенстве общества или мира в целом.

Первоначальные представления об общественном идеале были тесно связаны с задачей формирования русской государственности с точки зрения нравственного, справедливого, должного. Общественный идеал в России на протяжении всей ее истории был чужд национальной замкнутости и связанного с ней этноцентризма, включал в себя идею универсализма и всечеловечности, добра и справедливости.

Значение категории «общественный идеал» как идеал социальный в познавательной и преобразующей деятельности общества состоит в том, что это понятие позволяет в рамках данной системы ответить на вопрос о смысле деятельности как общества в целом, так и каждой личности в частности.

Общественный идеал – это, по сути, интегральное выражение представления о совершенстве общества, основанное на единстве политического, экономического, социального, духовно-нравственного, эстетического и др. идеалов.

Так, например, идеал политический - совершенный образец политического и государственного устройства общества, как политическая ценность, побуждающая к эффективной деятельности, как механизм нормативной, легитимной власти, соответствующей идеальным представлениям населения, и т. д. имеет конечной целью

выполнение следующих функций:

а) прогностической — прогнозирует политическую систему либо ее отдельные институты в образе их совершенного состояния;

б) программной - определяет ближайшие и промежуточные цели своей реализации, средства своего достижения;

в) оценочной — в идеале субъект политики выражает свое отношение к объекту, оценивает его с точки зрения своих коренных интересов;

г) мобилизующей — выступает активной, мобилизующей сознание политических субъектов силой, объединяющих их вокруг решения назревших задач.

Особую роль в организации социальной жизни играет идеал социальный. Первоначально идеал социальный возникает как опережающее творческое сознание обществ, его коллективного интеллекта и интуиции о главных целях его развития, общественном пути, способных обеспечить социальную справедливость и устойчивое развитие социальной системы. Поэтому идеал постоянно конкретизируется, уточняется совокупностью новых идей, которые вырабатываются наукой, открывающей систему технологий (концептуально-стратегических, социальных, технических, биологических, психологических и др.), позволяющих постепенно приближаться к реализации идеала в практической жизни.

Закономерно, как только идеал отрывается от науки, духовной жизни общества, возникает кризис идеологии, в т. ч. и государственной, которая исповедует тот или иной социальный идеал.

Политический идеал российского общества четко зафиксирован в Конституции РФ.

Соответственно конституционным принципам российской политики вектор целей управления в нашей стране должен принять форму модели устойчивого, а следовательно, и безопасного развития российского государства, объединенного на этой основе. Создавая мощное социальное и политическое пространство устойчивого и безопасного развития на его территории, реализуя идеи социальной справедливости, Россия дает толчок к устойчивому развитию во всем мире.

Это возможно при одном условии: *государство берет на вооружение концептуально-стратегическое управление и общенациональную идеологию.*

Для выработки и культивирования идеологии, как правило, действуют политические партии и различного рода общественные объединения. Субъекты идеологии вырабатывают программные документы, концепции, которые, выражают сегодняшние и долгосрочные цели движения, партий, материализуют идеологический ресурс. В то же время социальный т.е. общественный идеал, политико-экономический идеал - это категории, которые утверждаются в современных сложных социально-политических, социально-экономических параметрах жизни общества и государства, находятся в состоянии развития и требуют конкретизации, теоретико-концептуального осмысления в условиях государственно-монополистического капитализма в России, необходимости усиления значимости его социальной направленности.

Почти двадцатилетний период рыночных реформ в экономике и общественной жизни России, проходящий под теоретическим знаменем

монетаристского варианта ортодоксального либерализма, к сожалению, подвел страну к рубежу цивилизационных противоречий. Реальная политико-экономическая ситуация в стране отражает сформировавшуюся модель государственно-монополистического капитализма, позволяющую осуществлять сверхэксплуатацию почти 80-85 % населения незначительной частью бюрократической и предпринимательской элиты.

В научной литературе широко обосновывается: парадокс нынешнего этапа модернизации экономики заключается в том, что властные структуры, признавая существующий беспрецедентный уровень социального неравенства, стремятся преодолеть его на путях дальнейшей либерализации курса реформ. Основные реформаторские инициативы правительства направлены, по мнению их авторов, на улучшение социального климата в стране, активизацию предпринимательского потенциала, создание рабочих мест и пр. В то же время показатели непосредственного государственного участия в экономике чрезвычайно низки и продолжают сокращаться. Недостаточно количество и финансовое обеспечение Федеральных целевых и адресных инвестиционных программ — главных инструментов государственного активизма в современных российских условиях.

Нередко проявляющееся непоследовательное отношение государственных деятелей и ведомых ими органов к насущной и злободневной проблеме, по сути, цивилизационного для России характера можно объяснить продолжающимся существованием либеральных идиологов, взращенных в конце 80-х — начале 90-х гг.: *в общественно-политическое и образовательное пространство страны были засеяны семена антиэтатизма, особенно «на грядках» экономической теории и смежных общественных наук.*

Антиэтатизм курса реформ до сих пор впрыскивается в общественно-экономическое сознание масс. Прогресс и перспективы экономического развития по-прежнему связываются с сокращением государственного присутствия в экономике во всех формах. Хотя подавляющее большинство российского населения за тысячелетний период национально-государственного существования на генетическом уровне впитало государственнические ценности и настроения.

Возникает справедливое утверждение, если либерализация хозяйственной жизни приводит к усилению власти бюрократии и олигархии, то не может ли противоположный процесс, т.е. увеличение роли государства и степени государственного регулирования, наоборот, способствовать дебюрократизации и усилению социальной направленности экономики. Если замена рыночными институтами и процессами определенных сфер экономики, составлявшими ранее сферу государственного регулирования, привело к усилению власти государственно-монополистических субъектов над остальным населением, то возврат к нерыночным формам управления должен ослабить роль бюрократии и способствовать повышению «степени равновесности» рынков.

История показывает, что модель государственного капитализма является совершенно естественной формой экономического бытия российского государства на протяжении свыше 300 лет со времен реформ Петра I. История хозяйственного развития Российской империи и затем СССР свидетельствует, что периоды быстрого экономического роста и социального прогресса совпадали с активизацией направляющей деятельности государства. Ряд авторитетных ученых и научных коллективов из академической среды акцентируют основное внимание на проблемах социальной несправедливости,

неравномерного распределения национального дохода, оттока капитала и инвестиционного кризиса, размывании государственных прав собственности (9).

Предлагаемая альтернативная модель экономики России предусматривает широкое развитие государственных и общественных прав собственности на основе национализации рентных доходов, запуск механизмов инвестиционного роста на основе реформы кредитно-банковской системы и масштабных государственных инвестиций, перераспределение национального дохода в пользу труда от капитала за счет прогрессивного налогообложения и снижения налоговой нагрузки на заработную плату на основе *стратегии социально-ориентированного развития*.

Традиционные методы социально-экономической политики в наших условиях должны быть дополнены особыми формами социальной ответственности бизнеса, в основе которых должно быть: административное и моральное воздействие центральной власти, компенсирующее пока что еще пассивность неразвитого гражданского общества

Если задать любому здравомыслящему человеку вопрос о том, как он понимает эффективность социально-экономического развития, каковы критерии этой эффективности, можем быть уверенными, что более 90% опрошенных скажут: главное — *качество жизни конкретного человека*, ее реальное улучшение: повышение уровня благосостояния общества, его духовности, реализация принципов правового государства.

А эти надежды, ожидания большинства членов нашего общества и российского государства, как и других постсоветских государств и обществ возможно лишь на основе четких, определенных социокультурных моделей их организации, концентрированным, интегральным выражением которых является *идеал общества ноосферной цивилизации управляемой социо-природной эволюции* (10).

Реализация этого идеала – это не только стратегическая цель, но и практика каждого человека во всех сферах жизнедеятельности общества при непереносимом повышении эффективности государственного управления: *создания условий для развития социального, частно-государственного и общественно-государственного партнерства в организации жизнедеятельности государства; развития и утверждения общественного контроля*.

#### *Использованная литература*

1. Лукьянчиков Н.Н. О будущем современного мира и России / Н.Н.Лукьянчиков; междунар. Ин-т ноосферных технологий. – М.: ЗАО «Издательство «экономика», 2010;

Жизненные силы русской культуры: пути возрождения России начала XXI века. Главный редактор Григорьев С.И.– М.: Издательский Дом МАГИСТР-ПРЕСС, 2003.

2. Агошков А.В. Эффективность государственного управления / Социальная экспертиза. Информационно-аналитический журнал. №1, М., 2008; Агошков А.В. Оценка эффективности государственного управления России / Социальная экспертиза. Информационно-аналитический журнал. №2, М., 2008.

3. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция, и эффективность государственного управления: история и современность. М.: Волтерс Клувер, 2011; Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Политическая коррупция в

условиях реформирования российской государственности на рубеже веков: Монография. М., Дружба народов, 2008;

4. Простов А.Ф. Политическая кибернетика: экспертное управление / Социальная экспертиза. Информационно-аналитический журнал. №1, М., 2008; Батулин В.К. Управление как производство будущего. Монография. Одинцово, 2007.

5. Уровень жизни населения регионов России. №2. М., 2011.

6. Материалы II Международного научного конгресса «Глобалистика – 2011: пути к стратегической стабильности и проблема глобального управления», Москва. 18-22 мая 2011 г. / Под общей ред. И.И.Абылгазиева, Ю.И.В.Ильина. В 2-х тт. М.: МАКС-Пресс, 2011; Стратегический глобальный прогноз 2030. Краткий вариант / С83 под ред. акад. А. А. Дынкина / ИМЭМО РАН. — М. : Магистр, 2011; Бабулин С.Н., Мунтян М.А., Урсул А.Д. Глобализация в перспективе устойчивого развития. М.: Магистр: ИНФРА, М., 2011.

7. Ахмедова Т.Т. Социокультурные модели развития государств и обществ. / Ценности и смыслы. №1(10), 2011.

8. Толкачев С.А. О социальном варианте государственно-монополистического капитализма в России / Политическая экономия. Альманах, №1, М., 2007.

9. Львов Д. С. Вернуть народу ренту. Резерв для бедных. — М.: ЭКСМО, 2004; Львов Д.С. Нравственная экономика. — М.: Институт экономических стратегий. 2004.

10. Человек и общество: ноосферное развитие. Монография / под ред. Василенко В.Н. и др. М., 2011; Иманов Г.М. Ноосферная философия глобальной модернизации. Монография / под ред. Василенко В.Н.. СПб: Издательство МФИН, 2011.

**А.С. Кулагин**  
старший преподаватель  
(ГУУ, г.Москва)

## **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Российская Федерация менее чем за 5 лет заняла лидирующие позиции в Европе в сфере иммиграции. Тема иммиграции стала одной из самых актуальных общественно-политических тем в России. Термин «иммиграция» происходит от латинского слова *immigro*, что в переводе на русский язык означает «вселяюсь». Иммиграцию можно определить как въезд населения одного государства на территорию другого государства для временного или постоянного проживания. Соответственно, иммигрант – это физическое лицо, не являющееся гражданином РФ, въехавшее на территорию РФ для временного или постоянного проживания.

Точными сведениями о том, какова численность иностранных граждан и подданных, находящихся на территории РФ, не располагают ни представители научно-экспертного сообщества, ни компетентные государственные органы РФ и их должностные лица. В публичных заявлениях руководителей Федеральной миграционной службы Российской Федерации (ФМС РФ) относительно численности иммигрантов разброс оценок составляет миллионы человек: от 6 до 10 и более млн.чел.

Большинство иммигрантов въезжает на территорию РФ для осуществления трудовой деятельности. Доля ВВП РФ, создаваемая иностранными работниками, оценивается в 5-10%. В России действует система квотирования иностранных работников. Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2010 года на 2011 год определена потребность в привлечении в РФ иностранных работников в количестве 1745584 чел. Для осуществления трудовой деятельности иммигрант должен получить разрешение на работу или приобрести патент. Однако иммигранты зачастую трудятся нелегально. По данным Всемирного банка, в РФ на каждого легального иностранного работника приходится девять нелегальных. Работодателям экономически выгодно принимать на работу иммигрантов как на нелегальных, так и на законных основаниях. Заинтересованность работодателя или заказчика работ (услуг) в привлечении иностранной рабочей силы обусловлена особенностями российской системы налогообложения. Наём иностранца позволяет сократить размеры налоговых платежей. Иммигранты готовы больше и интенсивнее трудиться за заработную плату, размер которой в разы меньше размера заработной платы работника-гражданина РФ, выполняющего аналогичную работу. Чем меньше фонд оплаты труда, тем ниже налоги. Работодатели, нанимающие работников-граждан РФ, рискуют не выдержать конкуренции с работодателями, нанимающими легальных и нелегальных иностранных работников. Уровень заработных плат иммигрантов в нелегальном и легальном секторах способствует снижению общего уровня заработной платы по той или иной профессии или специальности (шахтеры, строительные рабочие, швеи и др.), что неминуемо влечет за собой снижение уровня жизни населения и рост социального напряжения в обществе. Стимулирование трудовой иммиграции осуществляется по причинам, связанным с нежеланием должностных лиц государственных органов и предпринимателей обеспечивать достойную оплату труда и условия труда, предусмотренные действующим законодательством, работникам-гражданам РФ.

Минимизация налоговых платежей, издержек на выплату заработной платы и обеспечение условий труда, достигаемая за счет эксплуатации трудовых иммигрантов, позволяет выгодоприобретателям обеспечивать высокую рентабельность бизнеса и извлекать сверхприбыли. По сути, в РФ имеет место массированный демпинг рабочей силы. Трудовые иммигранты используются не только для извлечения сверхприбыли, но и для получения коррупционной ренты. Реальная заработная плата иммигранта может отличаться от официальной на несколько порядков (пример – дворники в Москве). Бесправных иностранных работников в РФ миллионы. Каков же объем фактически украденных денежных средств? Для российских налогоплательщиков и бюджетов различных уровней такая «дешевая» иностранная рабочая сила обходится довольно дорого.

Согласно прогнозам демографов, за 15 лет численность российского населения трудоспособного возраста сократится более чем на 10 млн. чел. Для восполнения потерь трудоспособных граждан в РФ планируется ввезти до 20 млн. иммигрантов. Для России такая перспектива является беспрецедентной. С одной стороны, трудовых иммигрантов привлекать в РФ необходимо. С другой, нельзя открыть государственную границу для десятков миллионов иностранцев, которым чужда российская культурная, социальная и правовая среда.

Уже сейчас иммиграция принимает неуправляемый характер, порождая комплекс серьезнейших проблем. В настоящее время в российских городах формируется иммигрантская архаичная и клановая субкультура, возникают

прообразы этнических гетто. Большинство иммигрантов – мужчины, являющиеся уроженцами сельских населенных пунктов, прибывшие из государств Центральной Азии и Закавказья (Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Республика Кыргызстан, Республика Азербайджан и др.), КНР. Интенсификация и увеличение притока иммигрантов позволяет прогнозировать, что, в случае сплочения и организации по различным принципам (национальному, религиозному, клановому), иммигранты массово заявят сначала о своих экономических, а затем и о политических правах. Вопрос возникновения на территории РФ вполне определенных политических движений с соответствующими политическими лозунгами и лидерами «длинной воли» – это вопрос лишь среднесрочной перспективы. Элементы организации в иммигрантской среде в настоящее время представлены национальными диаспорами, лидеры которых выполняют квазисудебные функции по урегулированию внутренних конфликтов между членами диаспор, функции по взаимодействию с внешней средой (освещение проблем иммигрантов в СМИ в выгодном свете, подкуп государственных служащих, в том числе сотрудников правоохранительных органов, организация каналов нелегальной иммиграции, связи с государствами гражданства и т.д.). Национальные диаспоры располагают значительными финансовыми ресурсами и ресурсами влияния на государственный аппарат РФ. При существующем уровне коррумпированности государственных институтов в случае конфликта гражданского общества и диаспоры побеждает диаспора.

Массовая иммиграция вызывает возникновение проблем, связанных с взаимодействием представителей различных этносов, культур, религий. Скорость иммиграционных процессов такова, что граждане РФ и иммигранты не успевают адаптироваться к новым реалиям. На территории РФ стремительно изменяется социо-культурный баланс, причем не в пользу коренного населения России. Это неизбежно влечет возникновение межэтнических, межрелигиозных, социальных, бытовых и иных конфликтов. Можно прогнозировать, что в течении 5-7 лет количество данных конфликтов и их острота будут лишь возрастать.

В связи с интенсификацией иммиграционных процессов следует отметить проблему значительного повышения нагрузки на российскую инфраструктуру. Так, например, экстренная медицинская помощь, медицинская помощь в родильных домах оказываются иммигрантам, в том числе и нелегальным, на бесплатной основе. Это – совершенно необоснованная нагрузка на бюджеты различных уровней и российского налогоплательщика. Выход видится в том, чтобы принять на вооружение практику обязательного приобретения при пересечении государственной границы РФ иммигрантом полиса медицинского страхования. Либо переложить бремя финансирования медицинской помощи иммигрантам на иностранные государства, для чего РФ требуется подписать и ратифицировать международные договоры.

Массовая нелегальная иммиграция – криминогенный фактор, порождающий благоприятные условия для совершения преступлений. Так, согласно заявлению сотрудников Следственного комитета РФ, среди иммигрантов в первой половине 2011 года фиксировался резкий рост численности лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления. Каждое седьмое убийство и более половины изнасилований в Москве совершены иммигрантами. Безвизовый режим, несомненно, положительно влияет на внутривнутриполитическую, экономическую, демографическую, криминогенную ситуацию в государствах Центральной Азии и Закавказья. Каковы же последствия установления безвизового режима РФ с данными государствами?

На территорию России беспрепятственно инфильтруются лица, имеющие судимость, участники незаконных вооруженных формирований, религиозные экстремисты, увеличивается объем наркотрафика. Необходимость профилактики преступности среди иммигрантов, розыска подозреваемых и наказания виновных в совершении преступлений требует принятия органами государственной власти РФ мер административного и уголовно-правового характера. Среди них можно предложить такие, как обязательная фиксация российскими пограничными и миграционными властями биометрических данных иммигрантов при пересечении ими государственной границы (цифровое биометрическое фотографирование, дактилоскопирование, получение образцов ДНК) с формированием и ведением соответствующих информационных баз данных. Существует необходимость внесения изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, связанных с ужесточением уголовной ответственности для иностранных граждан за совершение преступлений на территории России. Нелегальное пребывание иммигранта в РФ определить как преступление, влекущее уголовную ответственность (например, назначение наказания в виде лишения свободы сроком на 10 лет с отбыванием в колонии строгого режима), и квалифицирующий признак при назначении уголовного наказания за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления. Для иммигрантов, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления (убийства, изнасилования, террористические акты, диверсии и др.) ужесточить уголовную ответственность вплоть до смертной казни.

К началу 2012 года ФМС РФ представит концепцию миграционной политики, которая придет на смену существующей, основанной на квотировании. Квоты на иностранную рабочую силу предполагается отменить. Тем самым юридически будет закреплено фактическое положение вещей: зачем нужны квоты, если вследствие нелегальной иммиграции они на практике никогда не соблюдались и соблюдаться не будут? Вместо разрешения на временное проживание иммигрантам ФМС РФ предлагает выдавать вид на жительство. Иммигрант будет получать вид на жительство по балльной системе - в зависимости от знания русского языка, уровня образования, наличия жилья. Концепция миграционной политики не предусматривает необходимости знания основ российской культуры иммигрантами и наличия лояльности по отношению к гражданам РФ. Иммигрантов необходимо обязать знать русский язык, сдавать экзамен для получения вида на жительство, а также проходить психологическое тестирование на предмет лояльности к РФ и ее гражданам.

Комплекс проблем, связанных с иммиграцией, ставит в повестку дня вопросы о необходимости введения визового режима с некоторыми странами СНГ, вопросы ограничения срока пребывания иммигрантов на территории РФ сроком действия трудового контракта или патента, вопросы легализации и социально-культурной адаптации постоянно проживающих в РФ иммигрантов и др. Актуальность этих вопросов требует принятия принципиальных политических, экономических, административных и иных решений, разработки механизмов их эффективной реализации. Дефицит рабочей силы нужно устранять не столько путем снятия барьеров для иммиграционных потоков и замещения коренного населения на «послушных и дешевых» иммигрантов, а за счёт выполнения программ занятости безработных (их в России в настоящее время порядка 6 млн.чел.), повышения продолжительности жизни российских граждан, сокращения смертности, программ увеличения рождаемости. Право на преимущественное получение гражданства РФ должны получить представители коренных народов России и их потомки во втором-третьем поколении.

**Е.А. Кулешова**  
студентка  
(ГУУ, г. Москва)

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Геополитическое влияние России в мире определяется ходом ее экономического развития, технологическим состоянием, стратегией в выборе геоэкономических сфер и интеграцией ее регионов. Сегодня Россия ставит перед собой серьезные цели и единственный способ их достижения в современном мире является переход экономики на инновационную социально-ориентированную модель развития. Курс на модернизацию отечественной экономики, заявленный Президентом России, в частности, в послании Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г., подразумевает существенное увеличение доли наукоемких, инновационных продуктов в общем объеме производства. Это означает необходимость не только сохранения, но и наращивания инновационного и научного потенциала страны. Это является целью государственной инновационной политики, которая в последнее десятилетие становится все более приоритетным направлением деятельности органов исполнительной власти.

Обобщая определения, приводимые в ряде законодательных актах, как правило, регионального уровня, можно сделать вывод, что государственная инновационная политика — это составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к инновационной деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники [1, 3].

Основными целями государственной инновационной политики являются:

- создание экономических, правовых и организационных условий для инновационной деятельности;
- повышение эффективности производства и конкурентоспособности продукции отечественных товаропроизводителей на основе создания и распространения базисных и улучшающих инноваций;
- содействие активизации инновационной деятельности, развитию рыночных отношений и предпринимательства в инновационной сфере;
- расширение государственной поддержки инновационной деятельности, повышение эффективности использования государственных ресурсов, направляемых на развитие инновационной деятельности;
- содействие расширению взаимодействия субъектов РФ при осуществлении инновационной деятельности;
- осуществление мер по поддержке отечественной инновационной продукции на международном рынке и по развитию экспортного потенциала РФ [1].

Одним из факторов, препятствующих росту инновационной активности и эффективному использованию интеллектуального потенциала страны является непроработанность законодательной базы в инновационной сфере. Как отметил президент РФ Д.А. Медведев на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России, в законодательстве много

препятствий, которые не позволяют новейшие технологии, как малым предприятиям, так и крупным компаниям.

Хотя «инновационная» терминология существует в некоторых федеральных законах и программных документах, таких как концепции, программы, указы, других документах, которые предусматривают льготы и другие механизмы поддержки инноваций, в Российской Федерации отсутствует общепринятое понятие «инновация».

Т.к. в федеральных законах отсутствует понятие инновации, также отсутствует и критерии для определения инновационности продукта.

Особенно это проявляется в нормативных актах субъектов РФ, направленных на организацию и развитие инновационной деятельности. В них часто не ясен предмет правового регулирования.

Тем не менее, законы об инновационной деятельности приняты в 43 субъектах РФ, а региональная законодательная база опережает федеральную.

Таким образом, исходя из анализа нормативно-правовых основ государственной инновационной политики, можно выделить следующие основные тенденции:

- за последние 10 лет был принят ряд нормативно-правовых актов как на федеральном, так и на региональном уровне, регулирующих процесс формирования и реализации государственной инновационной политики;
- в то же время необходимо отметить общую непоследовательность предпринимаемых мер, отсутствие системного подхода к формированию государственной инновационной политики;
- региональное законодательство в данной сфере в настоящее время «опережает» федеральное, что влечет за собой несогласованность нормативно-правового регулирования и отсутствие единого методологического подхода к формированию и реализации государственной инновационной политики.

Для решения данной проблемы, на наш взгляд, необходимо принятие федерального закона о регулировании инновационной деятельности, который устанавливал бы правовые, экономические и организационные основы.

Одним из основных источников инновационной деятельности в нашей стране являются наукограды. На всей территории страны их 14.

Инновационное развитие для наукоградов — это стратегии, основанные на широком внедрении новшеств, использовании возможностей, реализация которых требует применения современных стандартов и технологий. Инновационная стратегия нацелена на широкое внедрение инноваций в городских организациях и компаниях, в сфере взаимодействия власти и бизнеса, в области осуществления эффективного взаимодействия между наукой, промышленностью и другими секторами экономики.

Основной проблемой наукоградов сегодня является ежегодное сокращение финансирования.

Финансирование затрат на реализацию мероприятий программ наукоградов должно проводиться за счет средств:

- федерального бюджета,
- регионального бюджета,
- бюджета города,
- внебюджетных источников [2].

В 2011 году выделено 570 миллионов рублей на 14 наукоградов России, а за 2010-2013 годы 11 наукоградам выделится 1,6 млрд рублей из федерального бюджета. Для сравнения, в следующие 20 лет на инноград Сколково будет затрачено 170 млрд. рублей, то есть в среднем около 9 млрд.

рублей в год (в 2010-м эти затраты составят 15 млрд. рублей). Это в 15 раз больше, чем ежегодно выделяет федеральный бюджет на все вместе взятые наукограды России. Необходимо также отметить, что финансирование наукоградов из региональных бюджетов фактически не производится с 2009 года.

Недостаток финансирования существенно усугубляется структурными проблемами, включая устаревшие модели управления учебным процессом, нехватку в системе образования современных кадров, в том числе, управленческих.

На муниципальном уровне не сформированы центры подготовки кадров для инновационной деятельности, которые должны вести обучение по программам повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих, руководителей и специалистов инфраструктуры инновационной деятельности, промышленных предприятий, научных и научно-технических организаций и оказывать консультационные услуги в сфере инновационной деятельности с привлечением лучших специалистов.

Для подготовки кадров по организации и управлению в сфере инновационной деятельности не хватает квалифицированных преподавательских кадров, значителен разброс в уровне их квалификации, недостаточна учебно-методическая и материально-техническая база, не сформировано общественное мнение о необходимости такой подготовки.

В связи с невысоким развитием инновационной культуры в обществе, а также недостаточной пропагандой успехов и опыта работы в сфере инновационной деятельности в средствах массовой информации у части прошедших переподготовку и повышение квалификации специалистов возникают проблемы востребованности [4].

Еще одной важной проблемой является низкая заинтересованность отечественного бизнеса во внедрении инновационных технологий. В частности, доля предприятий, занимающихся технологическими инновациями, в России “стабильно низка” и в течение последних 10 лет неизменно остается на уровне 9-10% от числа всех компаний, это в три - пять раз меньше, чем в большинстве развитых стран... В основном инновационная деятельность предприятий проявляется в форме приобретения машин и оборудования (63,3% занимающихся инновациями предприятий в 2009 году) - это тоже считается технологической инновацией [6].

Факторы, препятствующие инновациям, могут быть причинами как общей инновационной бездеятельности организации, так и сдерживания или преждевременного завершения конкретных инновационных проектов.

Среди экономических факторов следует обратить внимание на:

- недостаток собственных денежных средств,
- недостаток финансовой поддержки со стороны государства,
- низкий платежеспособный спрос на новые продукты,
- высокая стоимость нововведений,
- высокий экономический риск,
- длительные сроки окупаемости нововведений,
- невосприимчивость организаций к нововведениям,
- недостаток возможностей для кооперирования с другими предприятиями и научными организациями.

К другим факторам можно отнести:

- низкий спрос со стороны потребителей на инновационную продукцию (услуги),
- недостаточность законодательных и нормативно-правовых документов,

регулирующих и стимулирующих инновационную деятельность,

- неопределенность сроков инновационного процесса,
- неразвитость инновационной инфраструктуры (посреднические информационные, юридические, банковские, прочие услуги),
- неразвитость рынка технологий [5].

#### *Использованная литература*

1. Приложение к проекту «Основы политики Российской Федерации в области развития национальной инновационной системы на период до 2010 года и дальнейшую перспективу».
2. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», в ред. ФЗ от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ
3. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ «О науке и научно-технической политике»
4. Зинов В.Г., Кузьменкова И.И., Яшин В.Г. «Концепция кадрового обеспечения сферы инновационной деятельности как подсистемы инновационной системы Московской области».
5. Ковешникова Е.В. «Региональная инновационная политика: методы формирования и реализации». Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М. 2010.
6. Поиск. № 20 от 20.05.2011.

**А.А. Куштакова**  
*Московский городской суд,  
Помощник судьи*

### **ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН**

Становление и развитие государственности Дагестана являлись важнейшими итогами съездов дагестанских народов, проходящих в периоды важнейших преобразований в общественно-политической жизни Дагестана. 13 ноября 1920 года прошел I Съезд народов Дагестана, на котором была провозглашена автономия республики, было положено начало дагестанской государственности. В ноябре 1992 года II Съезд решил вопрос о сохранении Дагестана в составе Российской Федерации. 15 декабря 2010 года под лозунгом «Дагестан за мир, единство и развитие» состоялся III Съезд народов Дагестана. Была дана серьезная оценка ситуации во всех сферах деятельности республики, роли многонационального дагестанского народа в деле укрепления в республике межэтнического и межконфессионального мира и согласия, звучали призывы к объединению усилий всех слоев общества в преодолении существующих проблем, а главное в борьбе с экстремизмом и терроризмом.

Дальнейшее развитие федеративных отношений, совершенствование Конституции России, законодательства Республики Дагестан, всей законодательной системы государства, должно быть подчинено одной главной

задаче - созданию эффективного целостного федеративного государства, политико-правовая и экономическая система которого способна удовлетворять запросам большинства членов общества. Необходима устойчивая политика обновления экономического, социального и культурного возрождения России, всестороннее сближение различных политических и национальных сил через развитие сотрудничества и взаимопомощи на основе приоритетных политических мероприятий по мирному разрешению возникающих противоречий, допустимо использование всех законных средств для пресечения вооруженных конфликтов. Поиск гражданского согласия, устранение правовых и иных противоречий, учет этих и иных факторов - все это позволит создать наиболее благоприятные условия для достижения мира, стабильности, единства правового пространства, а значит и всемерного укрепления Российского государства.

Таким образом, подводя итог работе, можно сделать следующие основные выводы.

1. Политика в многонациональном государстве выполняет исключительно важную ценностную функцию. Ценности, свойственные гражданскому обществу и дополненные традиционными нравственными ценностями этнических и национальных сообществ, образуют весьма развитую и специфическую систему, свойственную и возможную к осуществлению политической деятельности, набор методов, подходов и средств которой предопределяет выбор властных целей для реализации политических императивов и приоритетов.

2. Современная Россия – государство федеративное, исторически многонациональное и многоконфессиональное, то есть Российская Федерация представляет собой добровольный союз коренных народов (автохтонов), исповедующих разные религии и конфессии. Российский федерализм основывается на Конституции 1993г. и федеральных законах, а также на договорах о разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации. Главный принцип построения и жизнедеятельности федеративного государства – обеспечение его единства при сохранении многообразия субъектов. Реализация этого диалектического принципа столь же сложна, как диалектика самой политической и национальной жизни.

3. Методы регулирования и состояние межнациональных отношений в многонациональных странах, в том числе и в Российской Федерации, определяются тремя взаимосвязанными факторами:

- 1) уровнем социально-экономического развития;
- 2) уровнем развития культуры;
- 3) характером политической системы, включая ее функциональную сторону – политический режим.

4. Государственный суверенитет не может быть разделен между федерацией и ее субъектами, делятся лишь права федерации и ее составных частей. На одной территории суверенным может быть только одно государство, а это значит, что при вхождении той или иной территории в состав союзного, но все же единого государства, утрата этой территорией своего суверенитета неизбежна.

5. Конституция 2003 года закрепила основы конституционного строя, подтвердила основы правового статуса человека и гражданина, определила правовую природу Республики Дагестан как государства в составе Российской Федерации, утвердила высшие органы государственной власти республики,

определила принципы их формирования и основы их правового положения, отрегулировала иные вопросы государственного строительства.

6. Характерными особенностями «системы Магомедова» стали:

1) клановость и криминализация политического процесса (выборы в Народное собрание в ряде районов проходили, к примеру, в очень напряженной обстановке и сопровождались борьбой, в том числе и вооруженной, различных этнонациональных кланов);

2) консерватизм, слабая обновляемость (со времен КПСС состав дагестанской элиты практически не изменился);

приверженность сильной власти, строгая иерархичность, отсутствие демократических начал, решающая роль старших по возрасту и званию, слабая роль женщин и молодежи;

3) незначительная роль партий и гражданского общества, отсутствие политической конкуренции;

4) закрытость власти.

7. Многонациональный Дагестан, в силу своей уникальности, имеет богатый опыт развития государственных отношений, т. к. в течение сравнительно небольшого по историческим меркам отрезка времени в республике было принято шесть Конституций (1921, 1927, 1937, 1978, 1994, 2003 гг.). Принятие каждой Конституции знаменовало собой существенные изменения в жизни дагестанского общества, подводило итог предшествующему развитию, определяло качественно новый этап общественно-политического, социально-экономического и культурного развития республики, утверждало новые концепции или углубляло и совершенствовало прежние. Действовавшие Основные законы рассматривались как определенные вехи становления и развития национальной государственности Дагестана, как поворотные пункты в жизни республики. Особый интерес вызывают Основные законы республики 1994 и 2003 гг., разработанные и принятые уже в условиях новых политических реалий и имеющие колоссальное влияние на исторические перспективы развития республики.

8. С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который заложил нормативно-правовые основы реализации общих, единых для всех субъектов Федерации принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, с одной стороны, углубляются основы выравнивания государственно-правового статуса субъектов Российской Федерации. С другой стороны, несмотря на излишне детальную регламентацию многих вопросов организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, тем не менее, в целом расширяются возможности для допущения разнообразия в построении системы органов государственной власти во всех субъектах Федерации (а не только в республиках). Именно разнообразие субъектов Российской Федерации, в том числе их различия по государственно-правовой природе, лежат в основе многообразия моделей организации системы представительных и исполнительных органов государственной власти. Ускорение же в унификации структуры государственной власти в субъектах Российской Федерации преждевременно и может сыграть негативную роль в реализации принципа реального федерализма.

9. Положения статей 84 и 89 Конституции Республики Дагестан представляют собой результат заимствования содержания гл. 4 (Президент Российской Федерации) и главы 6 (Правительство Российской Федерации)

Конституции Российской Федерации, а также стремление воспроизвести закрепленную последней модель соответствующих институтов федеральной власти.

10. Формы взаимодействия ветвей власти (по горизонтали) в Дагестане включают в себя:

1) взаимодействие при осуществлении правотворчества, т.е. обязанность направления всех правовых актов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации, а также нормативных правовых актов других органов исполнительной власти в законодательный орган государственной власти субъекта в порядке и в сроки, установленные конституцией Республики Дагестан;

2) взаимодействие в сфере государственного управления, т.е. возможность участия на заседаниях законодательного органа представителей исполнительного органа государственной власти и наоборот;

3) взаимодействие двух ветвей власти в процессе планирования и осуществления законопроектной работы, а также непосредственно в законодательном процессе;

4) взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти при разрешении споров между ними.

11. основной особенностью процесса государственного становления и развития Республики Дагестан является гипертрофированный национальный фактор, в наибольшей степени определяющий специфику становления государственности в регионе.

12. Важной отличительной чертой политической системы Республики Дагестан является достаточно сильное влияние на общественную жизнь ислама. Недостаточное внимание власти к стремительному процессу исламизации Дагестана, произошедшему в 1990-е годы, в том числе благодаря активной помощи арабских стран, привело к росту политического радикализма как официального духовенства, основным требованием которого фактически стало создание исламского государства на территории Дагестана, так и недопустимому усилению религиозных экстремистов, что в конечном счете привело к вооруженному конфликту.

13. Основной задачей власти в сложившейся ситуации должно быть четкое законодательное и пристальное правоприменительное регулирование функционирования религиозных организаций, заслон исламской экстремистской экспансии из зарубежных стран.

14. Незрелость институтов гражданского общества является той особенностью Республики Дагестан, которая во многом предопределила применение силы для решения наиболее сложных проблем. Необходимость стимулировать развитие мирных общественных инициатив, в том числе путем разработки соответствующих нормативно-правовых актов, дополнительным финансированием.

15. Прямое вмешательство федерального центра в урегулирование политического кризиса в Дагестане – характерная черта процессов государственного строительства в Дагестане, обусловленная прежде всего слабостью местных органов власти.

**В.В. Левина**

*канд. экон. наук, доцент каф. «Финансы и менеджмент»  
(Тульский государственный университет, г. Тула)*

## **БЮДЖЕТНАЯ СТРАТЕГИЯ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ЕГО СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ**

В последние годы в финансовой системе страны происходят значительные перемены, обусловленные внедрением в бюджетный процесс методов среднесрочного планирования. Однако их использование затруднено при существенных колебаниях поступления доходов и нестабильности расходов бюджетов. Следует отметить сложившуюся на региональном уровне практику постоянной корректировки параметров бюджета, носящей достаточно существенный характер, эффективность планирования в таких условиях снижается. В большинстве субъектов федерации бюджетные ресурсы направляются преимущественно на финансирование решения текущих задач. Однако для повышения эффективности использования данных ресурсов необходимо применять стратегический подход к формированию доходов и распределению расходов, предполагающий определение целей бюджетной политики с учетом особенностей конкретного субъекта федерации. Все это актуализирует разработку бюджетной стратегии субъекта федерации, как инструмента управления его социально-экономическим развитием.

На сегодняшний день разработке таких стратегий уделяется недостаточно внимания, что снижает эффективность использования имеющихся в регионах бюджетных и внебюджетных ресурсов. Так, например, при разработке программы социально-экономического развития Тульской области вопросы формирования бюджетной стратегии рассматривались лишь косвенно, в контексте финансового обеспечения реализации планируемых мероприятий<sup>1</sup>. В ряде субъектов федерации бюджетные стратегии утверждаются отдельными нормативно-правовыми актами. В Кировской области была рассчитана бюджетная стратегия с учетом планов развития региона на три года вперед, «основные показатели бюджета должны быть спланированы не только на очередной год, но и предстоящий трехлетний период и отражать на основе перспективного социально-экономического развития области стратегию прогнозирования доходов, расходов и долговой политики... Эта работа в Кировской области начата в рамках участия в проекте реформирования региональных финансов»<sup>2</sup>. Аналогичный подход к формированию бюджетной стратегии практиковался и в Челябинской области<sup>3</sup>, Республике Алтай<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Закон Тульской области от 7 мая 2011 года № 1560-ЗТО «О Программе социально-экономического развития Тульской области до 2015 года» // Тульские известия. – 2011. – 12 мая.

<sup>2</sup> Бюджетная стратегия Кировской области на 2007 год рассчитана с учетом среднесрочного трехлетнего плана // Департамент финансов Кировской области. Новости. 21 сентября 2006 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.depfin.kirov.ru/news/detail.php?ID=3315>.

<sup>3</sup> См.: На Южном Урале бюджетная стратегия на 2007 год рассчитана с учетом планов на 3 года вперед / Челябинская служба информации chelsi.ru [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.chelsi.ru/article.php?idnews=5377>.

<sup>4</sup> См.: Бюджетная стратегия Республики Алтай ориентирована на развитие республики с учетом эффективности и результативности бюджетных расходов [Электронный ресурс] // Правительство республики Алтай: Новости. – URL: <http://www.gov.altai-republic.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=505>.

Сравнивая различные подходы к формированию бюджетной стратегии субъекта федерации, представляется целесообразным указать, что в организации бюджетного управления нельзя достичь оптимального состояния. Как верно отмечает Н. Кейден, бюджетный процесс следует рассматривать не как набор стандартных и универсальных процедур и методов, но как процесс, зависящий от роли государства, взаимодействия политических институтов и даже принятых норм морали в каждый из периодов развития государства. В целом в бюджетной политике нет оптимального состояния, а есть только процесс совершенствования бюджетных механизмов в целях их адаптации к условиям социально-экономической среды<sup>1</sup>.

Совершенствуя и конкретизируя подход к формированию бюджетной стратегии региона, автор предлагает выделить следующие основные этапы ее разработки и реализации:

- анализ текущей финансовой ситуации в регионе;
- определение основных целей при формировании доходов и осуществлении расходов, в том числе в социально-экономической сфере и межбюджетном регулировании;
- разработка механизмов достижения поставленных целей, в том числе законодательных инициатив, направленных на повышение эффективности региональной бюджетной политики;
- мониторинг результатов и корректировка бюджетной стратегии по итогам оперативного бюджетного управления на основе использования механизма обратной связи<sup>2</sup>.

На первом этапе для оценки возможностей региона в сфере финансовой политики, определения степени его участия в перераспределении средств между уровнями бюджетной системы, анализа финансового состояния субъекта федерации, его основных проблем и перспективных направлений развития предлагается использовать модель регионального бюджета, разработанную автором и отражающую его роль в процессе получения и предоставления межбюджетных трансфертов. Региональный бюджет является получателем трансфертов из федерального бюджета и источником предоставления дотаций, субвенций и субсидий муниципальным образованиям. Доходы указанного бюджета могут рассматриваться как сумма налоговых и неналоговых поступлений, а также трансфертов, поступающих из федерального бюджета, среди которых можно выделить средства, включаемые в собственные доходы, и субвенции. Расходы бюджета могут быть представлены как сумма текущих и капитальных расходов в экономике, социальной сфере, обеспечении инфраструктуры и управлении, а также межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципальным образованиям. Если в регионе используется практика «отрицательных трансфертов», поступающих из местных бюджетов, то они могут быть также отдельно выделены среди доходных источников.

Упрощенно модель бездефицитного регионального бюджета может быть представлена следующим образом:

$$НЛ + НН + МБТ_{соб}^{\phi} + МБТ_{сбс}^{\phi} + МБТ_{суб}^{отр} = ТР + КР + МБТ_{соб}^p + МБТ_{сбс}^p,$$

где *НЛ* – налоговые доходы бюджета;

---

<sup>1</sup> Кейден Н. Государственное бюджетирование в неопределенной и нестабильной среде // Классики теории государственного управления: американская школа. С. С. 545–546.

<sup>2</sup> Левина В.В. Механизм формирования бюджетной стратегии субъекта федерации (на примере Тульской области) // Финансы и кредит. – 2010. – № 11. – С. 43–49.

$НН$  – неналоговые доходы бюджета, в том числе доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

$МБТ_{соб}^{\phi}$  – межбюджетные трансферты, поступающие из федерального бюджета, которые относят к собственным доходам (дотации и субсидии);

$МБТ_{сбв}^{\phi}$  – субвенции, поступающие из федерального бюджета;

$МБТ_{суб}^{отр}$  – «отрицательные трансферты» (субсидии), поступающие из муниципальных бюджетов;

$ТР$  – текущие расходы бюджета;

$КР$  – капитальные расходы бюджета;

$МБТ_{соб}^p$  – межбюджетные трансферты, перечисляемые из регионального бюджета в муниципальные, которые относят к собственным доходам (дотации и субсидии);

$МБТ_{сбв}^p$  – субвенции, перечисляемые из регионального бюджета в муниципальные.

В случае если «отрицательные трансферты» незначительны в сравнении с общим объемом средств, перераспределяемых в регионе, они могут не выделяться среди доходных источников регионального бюджета.

Учитывая, что многие субъекты федерации формируют бюджет с дефицитом, модель для них может быть представлена в следующем виде:

$$НЛ + НН + МБТ_{соб}^{\phi} + МБТ_{сбв}^{\phi} + МБТ_{суб}^{отр} + ИФ = ТР + КР + МБТ_{соб}^p + МБТ_{сбв}^p,$$

где  $ИФ$  – источники финансирования бюджетного дефицита.

Соотношение значений  $МБТ_{соб}^{\phi} + МБТ_{сбв}^{\phi}$  и  $МБТ_{соб}^p + МБТ_{сбв}^p - МБТ_{суб}^{отр}$  позволяет сделать общий вывод о том, является ли регион «конечным» получателем межбюджетных трансфертов или они преимущественно перераспределяются между муниципалитетами. Для получения более детальных результатов мы рекомендуем сравнивать получаемые и перераспределяемые субвенции, учитывая предоставление субвенций муниципалитетам за счет федеральных и региональных средств, анализировать объемы дотаций, получаемых региональным бюджетом на выравнивание бюджетной обеспеченности, и средств, расходуемых им для решения этой же задачи на региональном уровне.

Оценивая доходные поступления бюджета субъекта федерации, следует определить их достаточность для финансирования всех расходов, за исключением межбюджетных трансфертов, направляемых муниципальным образованиям:

$$НЛ + НН \geq ТР + КР.$$

В данном неравенстве региональный бюджет представлен изолированно, без учета его взаимодействия с федеральным и муниципальными бюджетами. На практике региональные бюджеты являются получателями трансфертов из федерального бюджета и источником финансирования существенной части расходов муниципальных образований.

По итогам проведенного анализа для конкретного субъекта федерации можно определить текущее состояние бюджетной политики, перспективы ее совершенствования и осуществить выбор стратегических альтернатив, приобретающий особую актуальность в условиях нестабильности внешней финансовой среды. В процессе формирования бюджетной стратегии при выделении ее базовых целей следует учитывать необходимость мобилизации доходных источников в бюджеты региона и муниципальных образований, а

также организации финансирования расходных полномочий. Предлагается выделить следующие основные виды альтернативных бюджетных стратегий для субъекта федерации:

- «выживание» (антикризисная стратегия);
- устойчивое развитие;
- модернизация и реформирование бюджетной системы региона.

«Выживание» (антикризисная стратегия) рекомендуется для остродефицитных регионов, а также в условиях снижения налоговых поступлений в бюджет субъектов федерации. Реализация данной стратегии ориентирована на соблюдение требований законодательства по ограничению предельного размера дефицита регионального бюджета, бесперебойное финансирование текущих расходов, недопущение чрезмерного нарастания кредиторской задолженности. В этом случае следует жестко ограничивать бюджетные расходы и изыскивать резервы доходов. Такую политику не следует сохранять в долгосрочной перспективе, так как она не обеспечивает развитие региона за счет бюджетных ресурсов. Ее осуществление предполагает дальнейший переход либо к стратегии устойчивого развития в результате преодоления кризиса, либо к стратегии модернизации, если выявлена ее необходимость для развития финансов данного региона.

В качестве критерия перехода от стратегии «выживания» к другим стратегиям целесообразно выделить систему неравенств:

$$\begin{cases} НЛ + НН > ТР \\ НЛ + НН + МБТ_{соб}^ф + МБТ_{сбс}^ф + МБТ_{суб}^{отр} + ИФ > ТР + МБТ_{соб}^р + МБТ_{сбс}^р \end{cases}$$

Бюджетная стратегия устойчивого развития реализуется в рамках расходно-ориентированной модели бюджета и целесообразна в условиях внешней экономической стабильности, эффективной финансовой системы субъекта федерации и качественно организованного бюджетного процесса. Она позволяет обеспечивать финансирование приоритетов социально-экономического развития региона без принципиальных изменений в управлении бюджетными доходами и расходами. Данная стратегия эффективна при наличии достаточного объема бюджетных и внебюджетных источников. Анализируя финансовую политику Тульской области, можно сделать вывод, что в 2006–2008 гг. ей были присущи определенные характеристики, свойственные стратегии устойчивого развития. Однако в 2009–2010 гг. в условиях существенного снижения налоговых и неналоговых доходов она уступила место стратегии «выживания».

Стратегия модернизации и реформирования бюджетной системы региона предполагает выделение факторов, влияющих на состояние финансовой политики в целом и межбюджетного регулирования как ее системообразующего элемента, а также выбор показателей оценки эффективности предоставления трансфертов различных видов и формирование методик их распределения, учитывающих цели социально-экономического развития территорий. На основе разработанной модели проводится анализ бюджетной политики субъекта федерации, позволяющий выделить ее направления, которые требуют первоочередного реформирования. Совершенствование межбюджетного регулирования позволяет обеспечить развитие политики субъекта федерации в сфере

управления доходами и расходами и оптимизировать структуру консолидированного бюджета субъекта федерации<sup>1</sup>.

Определение целей финансовой политики субъекта федерации предполагается осуществлять на основе той альтернативы, которая характеризует его бюджетную стратегию. В каждом из трех рассмотренных вариантов задачи будут существенно отличаться, что предопределено исходным состоянием, имеющейся ресурсной базой и приоритетами в развитии региона.

Завершающим этапом формирования бюджетной стратегии региона является мониторинг результатов и ее корректировка на основе использования механизма обратной связи, предполагающего использование финансового контроля на всех стадиях управления. Особое внимание должно быть уделено последующему контролю, который позволит на основе отчетов об исполнении регионального и муниципальных бюджетов и другой документации сделать вывод о степени достижения поставленных целей.

Таким образом, формирование бюджетной стратегии субъекта федерации ориентировано на достижение долгосрочных целей социально-экономического развития региона и муниципальных образований, расположенных на его территории.

**Ленин М.И.,  
Пензина К.Ю.**  
студенты  
(ГУУ, г. Москва)

## **ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

*Коренные реформы в народном образовании начались в России после Октябрьской революции 1917 года. По истечении почти 100 лет государство решило изменить кардинально структуру получения знаний.*

Четыре обязательных предмета предполагается изучать старшекласснику (выбираем Россию в мире, ОБЖ, физкультуру, и индивидуальный проект (по выбору)). Шесть образовательных областей получают статус необязательных (по выбору): русский язык, литература, математика, алгебра, геометрия, информатика, история, физика, химия, биология, география. Дополнительно ученик может выбрать только один предмет из каждой образовательной области — означает, что выбрать и русский язык, и литературу и при этом еще и алгебру, и геометрию (не говоря уже об информатике) или физику, и химию (и биологию) невозможно.

Основные плюсы реформы:

1. Дети смогут учиться вне школы легально и без осуждения школьных учителей

2. Резко повысится качество образовательных услуг. Одно дело, когда школы собирают с родителей деньги «на ремонт», совсем другое дело, когда школы получают деньги официально, за обучение. Родители не будут отдавать детей к недостаточно квалифицированным преподавателям.

---

<sup>1</sup> *Левина В.В.* Реализация стимулирующей функции межбюджетного регулирования на региональном уровне // *Финансы.* – 2010. – № 11. – С. 19–22.

3. Начнут появляться разные обучающие центры. Сейчас у нас открыты секции бокса или карате. Полагаю, после сокращения числа обязательных предметов энтузиасты начнут открывать на каждом углу секции физики и биологии.

На практике из заявленных 12 лет на среднее образование остается только 10, вместо нынешних 11. Не лишним будет напомнить, что одним из центральных аргументов в пользу 12-летки было и остается «уменьшение нагрузки на школьника» и, как следствие, улучшение качества образования. Но как уменьшить нагрузку, если время обучения сокращается почти на 10%? Для этого учебный план будет сокращен на 25%! При этом все «сокращенные» из обязательной программы предметы введут в качестве платных факультативов. И если родители захотят дать ребенку хорошее образование, то они вынуждены будут платить.

От новой системы пострадают не только ученики, но и учителя. Резкое сокращение учебного плана потребует от них разработки новых программ, естественно — без какой-либо дополнительной оплаты. Зарплата педагогов вообще сократится вместе с числом учебных часов. Кроме того, зарплата преподавателей и финансирование школ будут поставлены в зависимость от наполняемости классов. Это вызовет целый ряд негативных последствий. Возрастет нагрузка на преподавателей — ведь их задача ответить на вопросы, проверить знания учеников. Увеличение числа детей в классе приведет к тому, что основная тяжесть этой проверки переместится на письменные работы — во время урока будет просто невозможно опросить всех. А значит, дети не получат навыки последовательного мышления, связной речи, творческого изложения знаний. По необходимости все большая часть материала будет даваться для самостоятельного изучения в виде домашних заданий. И в итоге очень может оказаться, что реальная нагрузка на детей только возрастет. Но больше всего от политики «укрупнения» пострадают школы в сельских районах, наполняемость которых по понятным причинам всегда была ниже. Многие из них будут просто закрыты, тем более что сельский сход уже лишен права решать вопрос о существовании школы в своем селе. Необходимость добираться в школу, находящуюся за несколько километров от дома, без сомнения, подтолкнет многих сельских старшеклассников — а вероятно и детей более младшего возраста из неблагополучных семей — к прекращению учебы. Невозможность дать детям даже базового образования вызовет новый отток молодежи из села.

Единый государственный экзамен. Являясь по форме набором тестов, ЕГЭ логично вписывается в искаленный школьной реформой учебный процесс, который будет направлен на вкладывание в голову ребенка стандартных ответов, тренировку памяти и способности к схематичным действиям), а не на развитие творческого потенциала и тяги к самостоятельному мышлению. Зато результаты тестирования прекрасно поддаются количественному анализу и станут удобным инструментом оценки «качества (а значит — и инвестиционной привлекательности) образовательных услуг».

Концентрация усилий школьных преподавателей на подготовке учеников к ЕГЭ станет еще одним мощным инструментом социальной сегрегации: получить действительно качественное среднее образование и развитое мышление ребенок сможет только за пределами школы, т.е. на коммерческой основе, при помощи репетиторов. В результате навыки решения нестандартных задач, необходимые для управления, научной и творческой деятельности получат лишь дети из обеспеченных семей. Правительство планирует также

поставить в зависимость от результатов ЕГЭ бюджетное финансирование высшего образования, т.е. предоставить право учиться бесплатно только тем абитуриентам, которые получили высшие оценки.

Один из первых выпущенных президентом Д. Медведевым документов – указ «О федеральных университетах». Предполагается по сути объединение уже имеющихся вузов большого региона в единый «супер-вуз». Такое объединение предполагает слияние кафедр, ведущих подготовку по схожим дисциплинам. Но при условии сохранения численности студентов это приведет лишь к численному росту кафедр и унификации оборудования и методик. Несложно понять, что численный рост кафедры предполагает лишь ухудшение управления образовательным процессом.

При объединении всех вузов некоторой территории в один «супер-вуз» по сути исчезает право абитуриента на выбор вуза. При объединении родственных кафедр разных вузов полностью исчезает конкурентный момент их взаимодействия. Полагаем, серьезный ущерб будет нанесен и научной деятельности преподавателей – все же разные кафедры родственных направлений работают в разных научных областях, их сотрудники придерживаются различных взглядов, принадлежат к конкурирующим научным школам. Все это разнообразие может исчезнуть при искусственном создании одной огромной кафедры.

Реформа военного обучения. Речь идет о подготовке офицеров запаса. В этой сфере предполагаются весьма существенные изменения: вместо военных кафедр вводятся «военные центры», выпускники которых получают офицерское звание и должны будут по окончании вуза отслужить 3 года в должности офицеров. Подготовка офицеров запаса – необходимый компонент системы обороны страны, но сравнивать офицера запаса, получающего военную специальность параллельно с обучением сложной гражданской специальности, с офицером, обученным специализированным военным вузом, не имеет смысла – офицер запаса заведомо обучен гораздо хуже. Служба таких офицеров может служить продолжением обучения офицера, но, безусловно, снижает обороноспособность в сравнении со службой кадрового военного. В то же время, если инженер сразу после окончания института три года не будет работать по специальности – инженером он быть перестанет. Стоит ли тратить средства на его обучение, если в результате он не становится ни офицером, ни инженером? Таким образом, планируемая реформа подготовки офицеров запаса снижает обороноспособность страны и снижает выпуск специалистов.

В России с 2011 года в массовом порядке внедряется двухуровневая система высшего образования «бакалавриат – магистратура». Глава Минобрнауки России Андрей Фурсенко считает, что в ситуации, когда трудно прогнозировать потребность общества в специалистах на 5 лет вперед, предпочтительнее готовить специалистов широкого профиля: «Уровневая подготовка в большей степени соответствует быстроменяющейся экономике будущего и в то же время делает российское образование более привлекательным для иностранцев».

Законопроект "Об образовании", превратит бакалавриат и магистратуру из составляющих учебного процесса в две самостоятельные ступени высшего образования. Студент теперь сможет похвастаться не одним дипломом, как было раньше, а двумя. Правда, специалистами будут считаться только обладатели "корочки" магистра. В нее, кстати, придется поступать заново - на конкурсной основе, тогда как в бакалавриат абитуриентов будут принимать по результатам единого госэкзамена (ЕГЭ).

При этом в некоторых вузах сохранится привычная еще с советских времен форма высшего образования – подготовка дипломированных специалистов. Такое исключение будет сделано для студентов творческих, медицинских и некоторых военных вузов.

Против введения системы двухуровневого образования в чистом виде не раз высказывался и ректор МГУ Виктор Садовничий. "Мы готовы принять лишь некоторые положения Болонской системы, но отдельные пункты в корне противоречат российским принципам образования. Схему бакалавриат – магистратура будет крайне трудно реализовать на российской почве. На бакалавра учатся 3-4 года. В России же найдется мало вузов, которые смогут, не снижая качества образования, за три года выпустить квалифицированных специалистов".

"Скорее всего, многие учебные заведения просто разделят уже имеющиеся дисциплины на две части. Первую будут проходить в так называемом бакалавриате, а вторую – в так называемой магистратуре. Ни о каком действительно реформированном обучении, естественно, не будет и речи".

Проблемы реформы высшего образования:

1. Необходим рост эффективности высшего образования в России.

В условиях формирующейся рыночной экономики эффективность высшего образования должна рассматриваться на нескольких уровнях, в т.ч.:

а) потребители (нация в целом, регион, компания/отрасль, семьи/индивидуумы и, в условиях глобализации рынков - мировое сообщество в целом);

б) поставщики услуг (вузы и их подразделения, сотрудники вузов - преподаватели и др.).

2. В условиях глобализации экономики, культуры, технологий необходима ориентация высшего образования на глобализующийся рынок труда. Классификатор специальностей подготовки должен быть приближен к набору специальностей подготовки в развитых странах.

3. Необходима перестройка системы источников финансирования, обусловленная изменением структуры собственности в экономике РФ.

Целесообразен перенос части ответственности за финансирование на потребителей - компании, семьи и самих студентов. "Бесплатное" образование в рыночной экономике - голодная и оборванная золушка на рынке с протянутой рукой. Не может быть адекватного реальности бесплатного образования в рыночной экономике, где знания, как и все ценное, - представляют собой товар с одной стороны и, с другой стороны - продукт, требующий определенных затрат на своё производство и материализацию. Бесплатность - фактор низкой ответственности всех участников образовательного процесса - студентов, администрации, преподавателей за содержание, качество и результат. Вуз - не пансион, здесь молодые люди должны зарабатывать свои знания, внося свой вклад в реализацию этой возможности. Даже в школах дети младших классов убирают сами свои классы; а уж студенты тем более могли бы это делать в вузах, возможно, с зачетом этой работы как частичной платы за обучение. Нужен баланс интересов поставщиков и потребителей услуг образования - чтобы спрос был сбалансирован предложением.

4. Задача роста образованности нации - общенациональная задача.

5. Технологии создания знаний в университете должны отвечать уровню развития современных информационных технологий.

Дистанционное обучение должно использовать как глобальные возможности глобальных телекоммуникаций, так и возможности

внутривузовских телекоммуникаций. Эти технологии средств массовой информации в области создания знаний - один из важнейших факторов демократизации высшего образования, резкого расширения доступа к нему более широких масс граждан России и других стран.

**А.Э. Луговских**  
аспирант  
(ГУП НИИ ИТ, г. Москва)

## **ОПЫТ ПРОМЫШЛЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА, СОВРЕМЕННОСТЬ И ПРАКТИКА**

### Преамбула

В предлагаемом выступлении из всего перечня первых семь научных проблем конференции затронуты или освещены тезисно. И только сделана попытка подробно раскрыть последнюю, по счету восьмую. Выбор этот не случаен, т.к. автор этих строк работает в ГУП НИИ ИТ г. Москвы и представляет институтскую разработку по пункту номер восемь: «Опыт городского управления и самоуправления в России: историческая ретроспектива, современность и практика». Смысл публикации представляется в возможности на конференции представить и рассказать про уникальный опыт накопленный трудовым коллективом института по консультированию ДЭПР Правительства г. Москвы в последние десятилетия.

### Вступление

По непреднамеренной случайности первые семь тем конференции, раскрытые в виде коротких тезисов, увиделись автору через призму показанной хроники *которую показал МЕМОРИАЛ ко дню поминовения 29.10.11., когда у Соловецкого камня были зачитаны за один день имена 30 000 расстрелянных москвичей в период репрессий 1937-1938 годов.*

Тема №1: Политические и правовые проблемы российской государственности

Тезисы автора : Политические и правовые проблемы российской государственности рождены не сегодня и не сейчас. Кипением революционной мысли февраля и октября 1917 года они запечатлены в словах песни социалистов-революционеров (ЭСЕРОВ) имеющей такие слова « Не плачьте над трупами павших борцов...» и.т.д. по тексту песни. В итоге наступившей эпохи- организованного процесса перерождения и советизации (*дать статистику сидельцев ГУЛАГА*) тюрьма стала болевой точкой для многих из наиболее образованной части общества. И опыт управления и самоуправления в современной России имеет такую историческую ретроспективу. Источники проблем раскрывает представленная статистика: *1927г. когда начинали пробовать было 10 000 уголовников; к 1939 году у СОВВЛАСТИ было уже 99 000 зэка; а в постперестроечном 2011 году около 1 млн. человек, при этом численность внутренних войск сравнялась с регулярной армией защищающей страну от внешнего врага, когда и сам внешний враг, которым всегда считались США и другие страны члены альянса НАТО вдруг в одночасье стали и не врагами вовсе.*

Тема №2: Технологии формирования государственной политики и управления социально-экономическим развитием России

Тезисы автора : По этому вопросу предполагаю, что все реформы в России и все перестройки в РФ - это утопии. Свидетельство разного рода утопий в виде переустройства общества. В частности с помощью перестройки или посредством революции, сопоставимы с масштабом ошибочности замыслов, как и христианская утопия построения царства божия на земле.

Отсюда можно спросить себя будет ли создан после 25 лет происходящей перестройки обещанный гражданам и гражданкам ЭРЭФИИ новый капиталистический МИР, новый капиталистический ПОРЯДОК и как следствие всего новый УКЛАД ВЕЩЕЙ. Как этот путь перестроения ускорят объявленные властью МОДЕРНИЗАЦИИ и ИННОВАЦИИ.

И смело можно закончить этот панегирик словами героя романа Эдгара ПО « Я ТОЛЬКО НА 50 % понимаю происходящее !!!»

Тема №3: Истоки и особенности национальных демократических традиций, русской модели демократии в контексте общемировых процессов политической модернизации

Тезисы автора: В контексте общемировых процессов политической модернизации, по итогам проекта «Советская власть , плюс электрификация всей страны»(условное название), который ПРОЛЕТАРИЗИРОВАЛ нас всех, люди сломали «СОВОК». Люди сломали также стратегические и военные цели Красного проекта СССР, в котором рост числа ЗК оценивался , как победы\*.

*\*Источник: хроника, которую показал МЕМОРИАЛ ко дню поминовения 29.10.11., и когда у Соловетского камня были зачитаны за один день имена 30 000 расстрелянных в период репрессий 1937-1938 годов (свидетельство тому).*

Тезисы автора : Истоки и особенности национальных демократических традиций, русской модели надо искать со времен эпохи монастырей.

МОНАСТЫРЬ имел кованые железом двери , чтобы защищать от внешних врагов, а превратился в ТЮРЬМУ (пример Соловков или Кунгурской пересыльной тюрьмы и детской колонии одновременно (Пермский край), где сидельцы до сих пор видны с Сибирского тракта, если проезжать мимо, сидящими на крыше или куполе храма(т.к. она также расположена на территории монастыря), ворота которой закрываются снаружи, чтобы запереть.

Так и отечественные демократические традиции 1991-2011 годов разрушили, практически закрыли территорию для иностранных инвестиций и инноваций.

Тема №4: Опыт политико-административных реформ в развитых демократиях и в условиях России.

Тезисы автора: Суть опыта политико-административных реформ состоит в том, что в каждой стране ее региональная политика и государственное устройство и методы территориального развития индивидуальны в отличии от экономических политик, которые основаны на универсальных механизмах к примеру рыночной экономики и одинаково могут работать и применяться к любой стране. Россия не первое и не последнее государство ведущее поиск методов и форм соединения интересов государства и его территориальных частей. В развитых демократиях это началось давно, одновременно с возникновением первых государств , но нигде и никогда они не приводили к взаимному удовлетворению верховной государственной власти ,региональных и местных управленческих структур и, главное ,жителей конкретных населенных мест. К примеру сказать опыт Октября ,который не

имел аналогов ни в мировой, ни в отечественной истории достаточно сложно теперь где-либо применить в контексте общемировых процессов политической модернизации (не смотря на последние события Северной Африки, где свержение действующих режимов осуществлялось теми же элитами представителями высшего чиновничества).

Тема №5: Отечественный и зарубежный опыт организации государственной службы

Тезисы автора: В условиях России такой опыт развитых демократий сталкивается с проблемой его адаптации по месту внедрения. В итоге сразу же новые правящие элиты перестройки стали играть и выигрывать миллионы рублей используя инсайд на организованном ими же рынке ГКО. В структуре бюджета госрасходы стали составлять до 40%. Элиты близкие к власти и сотрудники организаций государственной службы стали богаты, обманутые демократическими иллюзиями стали запускать в качестве рабочих на разного рода «перестроечных новостройках» иностранную рабочую силу, в то время, как у себя в кармане на каждый день стали держать авиабилет на рейс из аэропорта Шереметьево. В итоге перенимаемый зарубежный опыт организации государственной службы в период демократии для шахтеров вышедших перед Белым Домом вылился в требование продажи в достаточном количестве мыла (исчезнувшего в начале демократических преобразований из магазинов), а для интеллигенции и госслужащих в возможность ездить беспрепятственно в Париж («мне в Париж, по делу, срочно»).

Тема №6: Политико-правовые аспекты взаимодействия власти с гражданским обществом.

Тезисы автора: Советская Власть всегда взаимодействовала с гражданским обществом через классику используя всегда (во все времена) два от силы три инструмента: 1. Дневную пайку (которую могли увеличить или не выдавать в зависимости от выполнения нормы); 2. Сокращение срока за перевыполнение плановой нормы; 3. И узаконенное воровство, когда воруют все, а попадают только ВРАГИ; И все это был ГУЛАГ - хорошо прописанный в романах писателем Солженициным:

1. ГУЛАГ Страна ЛЕСА (лагеря Пермского края и Республики Мариэл);

2. ГУЛАГ Страна УГЛЯ (УхтПечЛаг);

3. ГУЛАГ Страна НЕФТИ (Саматлор, Юрга, Радужный, Уренгой и т.д.), где предприятия ОРГСИНТЕЗА (переработки нефти Министерства химической промышленности) строили бывшие ЗЭКА (которые досиживали свой срок живя на так называемой ХИМИИ), вместе с приехавшими по ОРГНАБОРУ рабочими или ОБЩЕСТВЕННОМУ призыву комсомольцами;

Тема №7: Формы и механизмы общественного контроля над органами государственной власти и местного самоуправления

Тезисы автора: Общественный контроль осуществлялся через общественную организацию для взрослого населения КПСС (Комиссии Партконтроля), для молодежи от 14 до 28 лет через комсомол для подростков от 9 до 14 лет через пионерию, для детей от 7 до 9 лет организацию Октябрят.

Были еще Советские профсоюзы (с организацией Народного Контроля), которым на откуп было отдано Черноморское побережье Кавказа и которые его так и не привели в порядок за 70 лет Советской Власти, что хорошо стало понятно. Когда народ начал летать на отдых в Турции. Где также были за последние 25 лет отстроены курортные комплексы для приема туристов из России.

В итоге две стороны всегда взаимодействовали по простой схеме : Одна страна ЛАГЕРЯ, другая страна АДМИНИСТРАЦИИ. Без всякого общественного контроля. Как в народе говорилось 50% страны сидело, а вторые 50 % страны охраняло тех, кто сидел. И никакого общественного контроля над органами государственной власти не было. Подобная принудительность сохраняла СССР. Как только это исчезло – страна распалась.

В итоге, если даже в условиях нелюбимой Советской Власти в домах по всей стране всегда было электричество, то уже при сегодняшней ДЕМОКРАТИИ оно в некоторых неперспективных местечках исчезло навсегда (Колыма, Магадан), т.к. государственные электросети лишились линий электропередач, которые сняли и сдали на металлолом местные жители и новая демократическая власть им в этом не препятствовала(во всех колхозах, по всей стране, они протянуты были студенческими отрядами в 70--80-х годах прошлого века).

Тема №8: Опыт промышленного управления и самоуправления в России: историческая ретроспектива, современность и практика.

Изученность исторической ретроспективы, современности и практики позволяет судить , что лежавшая в послевоенных руинах Германия лихорадочно пыталась решить две задачи: восстановить страну и не допустить повторения экономического кошмара 20-х годов с миллионами голодных безработных, создавших отличную базу и для нацистского, и для коммунистического радикализма. У нас ситуация похожая. Социальный капитализм разработанный на рубеже 40–50-х годов министром экономики ФРГ Людвигом Эрхардом - принцип так называемой социальной рыночной экономики может стать практическим воплощением теории и также подходит для постсоветской России.

Значение опыта той же Германии показал выход, который состоит в том, что между властью, компаниями и работниками заключается социальный контракт. Социальная система, система здравоохранения финансируются справедливыми взносами от всех экономических игроков, и, главное, увольнение работника становится очень и очень сложным процессом. Применяемая у нас сейчас широкая практика «англо-саксонские традиции» где ни государство, ни работодатель ничем не обязаны работнику и его увольнение может произойти в любой момент, противоречит тому, что к примеру в Германии даже неградивого сотрудника часто просто невозможно уволить. Мы копируем не тот опыт в сегодняшней практике.

Логика изложения, содержание и суть управления и самоуправления подсказывает простой выход из морального тупика в возрождении старых русских традиций превращения компаний в подобие большой семьи. Снова, как СССР, Предприятия, фирмы и компании (ранее это были организации, учреждения, предприятия) должны начать строить для своих рабочих жилые дома и целые поселки, финансировать школы, больницы и детские сады. Идеально это типичный «моногород», в котором «местный промышленный гигант» фактически создает всю социальную инфраструктуру. Причем помимо соображений социальной ответственности есть чистая прагматика: не создав особо привлекательных условий, трудно заманить новых рабочих в чистое поле. Прагматические соображения вообще в значительной степени должно предопределять социальную политику наших предпринимателей.

Авторская позиция:

1. Меньше всего происходящее в моей стране напоминает то, что называется «работа кипит». Скрытых чемпионов «экономического чуда под названием ПЕРЕСТРОЙКА или МОДЕРНИЗАЦИЯ » на протяжении перестройки

по пальцам можно пересчитать. Крупные концерны по оценкам рейтинга «Эксперт-400» журнала «Эксперт», лишь оставшийся несущий скелет промышленного тела бывшего СССР, где насчитывалось до 2 млн. предприятий (данные Госкомстата 2004 года). И заявления что именно они 400 фирм настоящая основа нашего отечественного промышленного превосходства выглядит сомнительно. А где мелкие и средние компании - мышцы и сухожилия нашей промышленности, эти тысячи почти неизвестных миру мелких и средних промышленных предприятий, которые имели в штате менее 500 работников. которые работают, как поставщики промежуточных товаров для крупных заводов и как производители конечной продукции. Из двух миллионов - восемьсот тысяч таких лежат в полной разрухе или «дышат на ладан».

2. Резонно, что рубить сук, на котором сидишь, было все последние 25 лет глупо. Сейчас надо инвестировать в собственную индустрию. Надо честно признать поражение перестройкой и продолжать форсированными темпами индустриализировать страну. С уходом коммунистической элиты после падения СССР, наши партнеры старые советские республики оказались поразительно слабы с ресурсной и человеческой точки зрения. Наши связи в Азии и Южной Америке, с бывшими странами членами СЭВ утеряны. Возрожденная промышленность внутри страны остается нашим единственным шансом.

3. Исторический выбор постсоветских элит России, когда еще недавно значительная часть наших политиков полагала, что отказ от промышленности СССР, точнее, ее вывод в развивающиеся страны с дешевой рабочей силой и переход к постиндустриальной экономике нового типа с огромным сектором сферы услуг, в первую очередь финансовых, превратят нашу страну в вечно процветающую экономику. Был практический просчет. Им казалось самым логичным попытаться превратить безработных сталеваров и токарей, в барменов, в финансовых аналитиков. Все это есть идеологический, политический, практический просчеты

**Лушков Д.И.**

*студент 2 курса группы ДБТМ-201,*

**Шамарова Г.М.**

*профессор кафедры Общего менеджмента, доктор экон. наук,  
(Московский финансово-промышленный университет «Синергия», г.Москва)*

## **ЛОББИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА**

Лоббирование играет важную роль в построении и налаживании оптимальной системы отношений между бизнесом и государством. Власти любого государства преследуют свои собственные цели, далеко не всегда совпадающие с интересами той или иной социальной группы. Это делает востребованным способность продвигать интересы различных групп в государственных органах и органов местного самоуправления, то есть *лоббизм* Government Relations.

Одним из ключевых явлений, без которого невозможно представить современное демократическое общество является лоббизм. Это явление имеет множество определений. В зависимости от контекста и отношения к термину, можно говорить о лоббизме, как о праве общества и его структур (в том числе бизнеса, профессиональных союзов, ассоциаций и пр.) воздействовать на власть. Под воздействием здесь понимают экспертизу

законопроектов, рассматриваемых в законодательном органе страны, более полное донесение позиций всех заинтересованных групп до законодателей, выявление коррупционной составляющей в решениях исполнительной, законодательной и судебной власти и многое другое. Но лоббизм можно рассматривать и под другим углом – как капитализацию политического ресурса в финансовый. Ведь не секрет, что чиновник или парламентарий, вступивший в теневые отношения с лоббистом и выполняя его заказ, получает за свои услуги оговоренное финансовое вознаграждение. В-третьих, лоббизм представляет собой многоплановый, постоянно изменяющийся общественно-политический феномен, цель которого заключается в продвижении интересов гражданского общества, который реализуется через различные технологии и является неотъемлемой частью любого общества в целом, и парламентской системы, в частности. Все это разные грани лоббизма

Лоббизм выступает не только одним из главных механизмов выработки и принятия решений в органах власти, но и значимой действующей силой становления плюралистической демократии за счет влияния, оказываемого на органы государственного и муниципального управления. Повышение роли лоббизма в политике приводит к трансформации демократии от гражданского представительства к представительству интересов. Трансформация обусловлена тем фактом, что появляются новые и весьма влиятельные агенты политического поля – группы интересов, которые оказывают воздействие на власть.

Обычно у обывателя лоббистская деятельность ошибочно ассоциируется с подкупом, блатом, взятками и т.д. Одной из причин такой ситуации, видимо, является проблема правового оформления лоббизма в России. Хотя фактически отстаивание своих интересов различными группами давления через органы власти существует, очевидно, со времен образования государства, в нашей стране нет законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность. Получается, что фактически лоббизм есть, а формально его как бы не существует – отсюда отождествление лоббизма (явления, законодательно не регулируемого) и коррупции (явления, противоречащего закону). В то время как за рубежом (скажем, в США) уже давно и весьма плодотворно цивилизованный, законодательно оформленный, лоббизм играет роль посредника между властью и различными группами интересов.

В научной литературе выделяют два главных теоретических подхода к пониманию лоббизма – плюралистический и корпоративный. В рамках плюралистической концепции считается, что группы давления возникают стихийно, их много, они представляют различные интересы и соревнуются между собой за какой-либо ресурс. Сторонники корпоративного подхода, напротив, считают, что группы интересов организованы в несколько крупных, неконкурентных структур, наделяющихся государством монопольным правом на представительство интересов в своей области. Практика показывает, что сложившаяся в России модель лоббистской деятельности значительно ближе к корпоративному формату.

Помимо самого термина «лоббистская деятельность» или «лоббизм» довольно часто в качестве его синонима *Public Affairs (PA)*. Смежным, но несколько отличным по значению является термин *Government Relations (GR)*. Обычно под GR подразумевают сферу общего менеджмента – такой специалист совсем не обязан быть на короткой ноге с высокопоставленными чиновниками, знать все юридические нюансы продвижения его интересов и т.д. Он просто должен уметь найти и организовать юристов и иных

профессионалов, которые уже в свою очередь и будут продвигать интересы клиента.

Задача лоббиста заключается в том, чтобы наладить благоприятные отношения между той компанией, которую он представляет, и управленческими госструктурами. По прогнозам журнала Forbes, профессия лоббиста будет входить в Топ-10 главных профессий в 2011-2020 годах.

Знаменитые лоббисты:

Эти люди не любят афишировать свою деятельность. И все-таки биографии некоторых лоббистов становятся известными общественности. Например, лоббированием интересов «Газпрома» занимается депутат Госдумы первого созыва Фануза Арсланова.

Фракция социал-демократии» Олег Румянцев стал GR-специалистом в продовольственной компании Mars, затем перешел в нефтегазодобывающую компанию Shell, а с 2005 г. он является советником исполнительного директора по развитию газового бизнеса ТНК-ВР.

Стоит отметить, что на сегодняшний день GR-отделы существуют практически во всех крупных компаниях, часто они по старинке называются «отделами по связям с государственными органами». Главная цель таких отделов – создавать в органах власти режим наибольшего благоприятствования для организации. Не являются исключением и гиганты международного бизнеса.

Так, весьма показательным является скандал, разразившийся в декабре 2004 г. вокруг компании «Икеа» прямо накануне открытия нового торгового центра в г. Химках. Местные власти запретили запуск объекта в эксплуатацию, ссылаясь на то, что ведущая к торговому центру дорога пересекает проходящий над землей участок газопровода высокого давления. Ситуация была урегулирована, лишь когда «Икеа» выразила готовность перечислить в местный бюджет «на социальные нужды» 1 миллион долларов.

*Специфика лоббизма в России.*

В России в настоящее время лоббизм превратился в одну из наиболее острых проблем. Он стал реальным инструментом отстаивания определенными слоями общества своих интересов в парламенте, причем субъектами лоббирования в большинстве случаев выступают группы или отдельные лица, располагающие значительными материальными и организационными ресурсами. Теневой, скрытый от общественности, а потому неконтролируемый лоббизм порождает разного рода злоупотребления и коррупцию в органах власти, приводит к нарушению принципов демократии в государстве<sup>1</sup>.

В иностранных государствах разнообразие форм лоббизма предусматривается специальными законодательными актами. В Российской Федерации правовым основанием подобной деятельности являются положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие право граждан на участие индивидуально или через своих представителей в управлении делами государства (ст. 32), право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Гарантии правомерности существования главного субъекта лоббизма – групп интересов и союзов, содержатся в ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации, где зафиксировано, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

---

<sup>1</sup> Чебыкин И.В. Институционализация лоббистской деятельности (конституционно-правовой аспект): дисс. ... канд.юрид.наук. – СПб., 2004. С. 4.

Лоббизм в современной России становится атрибутом политического процесса и социально-экономической жизни. При этом сегодня в России трудно говорить о разрешенных методах лоббистской деятельности, поскольку законопроект о лоббизме еще не принят. В то же время, в нашей стране инструменты цивилизованного лоббизма уже действуют. Это различные профессиональные ассоциации и союзы, такие, как Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия», Ассоциация российских банков и др.

При этом следует отметить, что как одна из форм взаимодействия гражданского общества и государства, лоббизм имеет свои специфические особенности в современной России. Реально он выступает механизмом создания привилегий и преимуществ одних групп давления перед другими и продвижения узкокорпоративных интересов. Как известно в России сформировался и доминирует крупный бизнес, доля которого в ВВП сегодня составляет до 80%<sup>1</sup>. В то время, как малый и средний бизнес в общем объеме ВВП находится на уровне 15-17%<sup>2</sup>. Крупный бизнес, занимая лидирующие позиции в экономике страны, делегирует своих представителей в органы законодательной власти, где создает «встроенные» группы давления для лоббирования интересов компаний. Согласно исследованиям, Федеральное Собрание РФ является самым богатым в мире - в состав Государственной Думы и Совета Федерации входят 11 предпринимателей-миллиардеров<sup>3</sup>.

Таким образом, повышенный интерес бизнеса к законодательным институтам власти объясняется тем, что с помощью этой ветви власти можно не только расширить масштабы личного бизнеса, но и получить доступ к институтам власти.

Значимость лоббизма на политической сцене современности с каждым годом возрастает. Лоббизм стал приобретать массовый характер, формируется щедро финансируемая индустрия лоббизма, отдельные лоббистские кампании приобретают статус социальных движений. Сегодня с точностью никто не может утверждать, существуют ли такие решения, которые принимались бы представителями власти в отсутствие воздействия на них со стороны заинтересованных лиц. В равной степени сложно представить, чтобы крупные экономические структуры не пытались бы решить часть своих проблем за счет взаимодействия с властью. Лоббизм присутствует в политических системах всех стран, независимо от характера политического режима, политической культуры и исторических традиций. Обладая значительным политическим, экономическим и организационным потенциалом, лоббизм оказывает весомое влияние на политический процесс современных государств.

#### *Использованная литература*

1. Митин Г.Н., Тимченко А.Г., Шамарова Г.М. Интернет курс по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления. – М.МФПА, 2010. 123 с.
2. *Чебыкин И.В.* Институционализация лоббистской деятельности (конституционно-правовой аспект): дисс. ... канд.юрид.наук. – СПб., 2004. 22 с.

---

<sup>1</sup> Олигархи в России еще посидят // Коммерсант. 2010. 12 января.

<sup>2</sup> Необходимость и направления развития господдержки среднего бизнеса в России // <http://www.deloros.ru/main.php?mid=22&doc=19101>.

<sup>3</sup> Forbes назвал самых богатых российских политиков // Взгляд. 2010. 24 августа.

## **РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ – ИСТОРИЧЕСКИЕ УРОКИ**

Два великих интеллектуала начала XX в. сформулировали взаимодополнительные тезисы. Так первый отечественный нобелевский лауреат И.Павлов утверждал: «Судьбу наций определяет ум интеллигентский», а выдающийся историк В.Ключевский с горечью заметил: «Отечественная история, в сущности, не учит ничему. Она только наказывает за невыученные уроки». Несколько эпизодов отечественной истории выразительно иллюстрируют правоту классиков.

### **1. Воспроизводство «полицейщины»**

Проявляя благонамеренную заботу о своих подданных, Петр I в регламенте Главному Магистрату (1721 г. янв. 16), высказывает следующее воззрение на задачи полиции: «Полиция... споспешествует в правах и правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает... непотребное житие отгоняет... принуждает каждого к трудам и к честному промыслу... воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; вкратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства».<sup>1</sup> Однако российская действительность, мало считаясь с благими намерениями преобразователя, внесла свои коррективы: полиция – вместо гражданства.

Посетивший Россию в конце 1830-х гг. А. де Кюстин, отметил: «Русский государственный строй – это строгая военная дисциплина вместо гражданского управления, это перманентное военное положение, ставшее нормальным состоянием государства».<sup>2</sup>

По мнению Р.Пайпса: «в начале 1880-х гг. в царской России наличествовали все элементы полицейского государства... Политика была объявлена вотчиной правительства и его высокопоставленных чиновников; вмешательство в нее со стороны неуполномоченных на то лиц, т.е. частных граждан, являлось преступлением и наказывалось в соответствии с законом».<sup>3</sup>

В 1906 г. Макс Вебер, наблюдая за событиями в России, напишет: «При ознакомлении с документами российской государственной жизни поражаешься, какой в них вложен огромный труд и как тщательно они бывают разработаны. Но они всегда направлены к одной и той же цели – самосохранению полицейского режима. Объективная бессмысленность этой цели устрашает».<sup>4</sup> Всего через одиннадцать лет история засвидетельствовала: полицейщина - не самый надежный интегратор социума – в 1917 г. империя развалилась.

Что воздвигли революционеры на обломках полицейской имперской государственности? Еще более жестокую и беспощадную советскую полицейщину в форме диктатуры. И, всего 74 г. спустя, история вновь подтвердила – полицейское государство недолговечно. СССР развалился в условиях мирного времени, в отсутствии критически значимых внешних угроз,

---

<sup>1</sup> 1-е П. С. Зак. N 3708.

<sup>2</sup> *Де Кюстин А.* Николаевская Россия. М., Издательство политической литературы. 1990. С.60, 61, 74, 75, 93.

<sup>3</sup> *Пайпс Р.* Россия при старом режиме. М., Независимая газета. 1993. С.406.

<sup>4</sup> *Вебер М.* Переход России к псевдоконституционализму // О России. М., РОССПЭН. 2007. С. 103.

защищенный мощным ядерным потенциалом и обладая всей полнотой государственного суверенитета.

А что воздвигает правящий класс постсоветской России? Уже в первом своем послании (05.11.2008) президент России Д.Медведев подверг резкой критике госаппарат, который сам себе суд, сам себе партия, сам себе работодатель и издатель; и сам себе, в конечном счете, народ. Бюрократия, контролируя избирательный, а потому и политический процессы, суды, СМИ, бизнес, определяет важнейшие параметры существования общества, траекторию его дальнейшего движения. Претензии на тотальный контроль очевидны. Под заклинания о «сохранении политической стабильности», вместо «суверенной демократии» возникла «суверенная бюрократия». Как утверждал еще К. Шмитт, если государство сосредоточено преимущественно на вопросах стабильности и безопасности, оно неизбежно превращается в полицию. Недаром президенту Медведеву в 2011 г. вновь пришлось вновь напомнить бюрократии: «Не следует слишком сильно затягивать гайки».

В полном соответствии с пожеланием Грызлова - спикера Госдумы, в ней «нет места политическим дискуссиям». Парламентские фракции, оппонировавшие «Единой России», даже сложив вместе все свои голоса, не могут без ее соизволения вставить даже запятую в обсуждаемый законопроект. Тем самым Дума, формируя законодательство, утратила способность поддерживать в нем баланс разнонаправленных интересов больших социальных групп со всеми возможными малоприятными последствиями. Грызлов искренне не понимает: если парламент «не место для политических дискуссий», то они неизбежно – вопрос времени - выплеснутся, вначале, баррикадными боями на улицы городов, а затем и на поля сражений гражданской войны.

## **2. Почему элиты России не видят предвестий социальных катастроф?**

В мае 1862 г. всего год после отмены крепостного права, в Петербурге и больших провинциальных городах появилась прокламация «Молодая Россия». Она начиналась словами: «Россия вступает в революционный период». Призывая революцию, «кровавую и неумолимую», идейные предшественники радикал-революционеров начала XX в., писали: «Мы не страшимся ее, хотя и знаем, что прольется река крови, что погибнут... и невинные жертвы... Мы не испугаемся, если... для ниспровержения современного порядка приходится пролить втрое больше крови, чем пролито якобинцами в 1790-х годах... Скоро наступит день, когда мы распустим...знамя будущего, знамя красное и с громким криком: «Да здравствует социальная и демократическая республика русская!», - двинемся на Зимний дворец, истреблять живущих там... Мы издадим один крик: «В топоры!», и тогда, кто будет не с нами... тот наш враг, а врагов следует истреблять всеми способами... На сколько областей распадется земля русская – этого мы не знаем. Начнется война... Тут-то и вспыхнет восстание, для которого будет достаточно незначительного повода!».

Текст прокламации содержит практически все, основные концептуальные положения грядущего большевизма и революционной стратегии. История засвидетельствовала: программа «Молодой России» была грозным предостережением властям и образованному обществу России, свидетельствуя о назревании острейшего исторического вызова и политического кризиса. Однако, этот вызов не был замечен и, тем более, должным образом осмыслен. Общество не осознавало зарождавшейся социальной катастрофы и потому не смогло ее предотвратить: имперская государственность рухнула; в горниле гражданского конфликта погибли миллионы.

Прошло сто лет. В 1970 г., в обстановке политической стабильности, под назойливые разглагольствования официальных «обществоведов» о неизбежно-грядущем коммунизме, СССР уверенной поступью шел, как оказалось, навстречу «крупнейшей геополитической катастрофе XX века». Не поддается воображению: вторая сверхдержава распалась в условиях мирного времени, в отсутствии критически-значимых внешних угроз, защищенная мощнейшим ядерным потенциалом и обладая всей полнотой государственного суверенитета.

На протяжении послевоенных десятилетий в создание систем отражения внешних угроз были вложены колоссальные ресурсы.<sup>1</sup> При этом в расчет не принимались внутренние проблемы и угрозы безопасности. К их отражению не готовились. Более того, советская правящая элита эти проблемы старательно игнорировала, требуя того же от российских ученых. Население, как и столетие назад, не осознавало надвигавшейся катастрофы. Исторический результат тождественен – советская государственность рухнула. В локальных конфликтах на постсоветском пространстве погибли сотни тысяч человек.

Обращает внимание: Российской империей управляли представители привилегированных групп общества; Советским Союзом – выходцы из внеэлитных слоев. Однако, тождество исторического результата – распад государства, свидетельствует о едином социокультурном базисе обоих общественно-исторических проектов. Периодические крушения российской государственности – дважды в одном лишь XX в.- свидетельствуют о низком качестве стратегического национально-государственного управления и вынуждают задуматься о причинах последовательного сокращения жизненного цикла каждой следующей версии государства. Жизненный цикл Российской империи – 300 лет. Существование СССР ограничилось всего 74 г., и с момента его распада 20 лет уже прошло.

### **3. Какие процессы идут в постсоветской России?**

Формирование коллективных представлений теснейшим образом связано с экономической независимостью членов социума. Российская «элита» существует в условиях избыточной материально-ресурсной обеспеченности; массовые слои в условиях ее крайней недостаточности. В этих слоях фиксируются противоположные процессы социально-психологической самоорганизации. Результаты, проведенных в ИПМ РАН свидетельствуют: идет прогрессирующий процесс разъединения общества на две социальные страты, отличающиеся не только уровнем доходов, но, что гораздо важнее – самим типом мышления. Эти страты все менее и менее способны понять друг друга, что сокращает возможность общенационального согласия. Современная ситуация в РФ напоминает послепетровскую Россию. Отчуждение привилегированных групп от населения привело к полному размежеванию дворянского и крестьянского миров и социальному взрыву начала XX в.<sup>2</sup>

Для оценки макросоциальных стратегий основных групп российского общества, м.б. использован параметр «социальное качество». Под социальным

---

<sup>1</sup> Согласно оценкам руководителя Центра международной безопасности ИМЭМО РАН, чл-корр. РАН А.Арбатова, к концу своего существования СССР имел «четыремиллионную армию... арсенал в 30 с лишним тысяч единиц ядерного оружия, более 2 тыс. стратегических ракет, 60 тыс. танков и почти 200 атомных подводных лодок (что было больше, чем у всего остального мира вместе взятого)». *Арбатов А.* Москва – Мюнхен: новые контуры российской внутренней и внешней политики. Московский центр Карнеги, Рабочие материалы. № 3, 2007. С.11.

<sup>2</sup> *Малков С.* Математика коллективизма // Компьютера. 2009. № 1-2. С.23,24.

качеством понимается способность больших групп общества вносить вклад в его выживание, развитие, а потому и благополучие.

Анализ интегральных показателей этого параметра свидетельствует: макросоциальные стратегии основных групп современного российского общества вновь направлены на его дезорганизацию, а потому и дезинтеграцию.

Для бизнес-элит, в качестве интегрального показателя социального качества принят массированный вывоз капитала из России в условиях предельной изношенности инфраструктуры и основных фондов. Совокупный вывоз капитала уже на рубеже 2000 г. оценивался почти в 1 трлн. долл.<sup>1</sup>

Массовые слои общества характеризует критически низкий уровень взаимного доверия - всего 24 %, при среднеевропейском уровне доверия 80 – 85 %.<sup>2</sup> Это порождает политическую беспомощность - более 90 % россиян заявляют о том, что не могут влиять на решения властей, - и влечет отказ от политической ответственности за судьбу России - порядка 80 % респондентов снимают с себя ответственность за происходящее в стране.<sup>3</sup>

Интеллигенция России также не продемонстрировала необходимой политической культуры и способности действовать солидарно, чтобы заблокировать антисоциальные реформы и навязать правящей бюрократии политику национального развития. Более того, стремясь сохранить элементарно приемлемый уровень жизни и не в силах противостоять аморализму, транслируемому с верхних этажей социальной пирамиды, интеллигенция встала на путь негативной адаптации. Об этом свидетельствуют поборы в средней школе, в системе медицинского обслуживания, коррупция в судах и даже в высшей школе.

Отечественную бюрократию чрезвычайно выразительно характеризует масштаб коррупции, оцененный экспертами Генпрокуратуры, а затем и Совета Федерации в 240 млрд. долл. в год, что сопоставимо с доходами федерального бюджета.<sup>4</sup> Погромы и массовые беспорядки в Кондопоге летом 2006 г. наглядно продемонстрировали: мздоимство чиновников исполнительных и правоохранительных органов ведет к распаду государственной власти. Если соотнести происшедшее в этом городке с данными прокуратуры, станет очевидно: причины событий в Кондопоге тиражируются на общенациональный уровень. И нет никаких оснований ожидать, что последствия будут иными.<sup>5</sup> Продажность государственного аппарата и национальные интересы России несовместны.

#### **4. Провал социогуманитарного знания**

Вышеизложенное свидетельствует о правоте классика: «отечественная история не учит ничему» и российское общество продолжает движение все по той же исторически бесперспективной колее. Что тому причиной? Ограниченная рациональность российской социо-гуманитарной интеллигенции.

Сошлюсь на известного социолога, академика Г.Осипова. Анализируя истоки системного кризиса России, он пишет: «К сожалению, российская социальная наука... оказалась не на высоте... Социальная наука:

<sup>1</sup> Глазьев С.Ю. О стратегии развития российской экономики. Научный доклад. М., ЦЕМИ РАН. 2001.

<sup>2</sup> Институциональная политология. Под ред. С.В.Патрушева. М., ИСП РАН. 2006. С.516.

<sup>3</sup> Патрушев С.В. Власть и народ: Обновление повседневных практик и варианты универсализации институционального порядка. М., ИСП РАН. 2003. С.13.

<sup>4</sup> Труд, 7.11.2008; Доклад СФ ФС РФ. О состоянии законодательства в Российской Федерации. Под ред. С.М.Миронова, Г.Э.Бурбулиса. М., СФ. 2008. С.295.

<sup>5</sup> Весьма вероятно, что уголовный террор в станице Куцевская имеет те же корни.

фальсифицирует прошлое (главным образом, историю); мифологизирует настоящее (понуждает людей действовать во имя реализации несбыточных мифов, будь то сплошная коллективизация или сплошная приватизация, тотальное планирование или абсолютно свободный рынок); мистифицирует будущее (призывает жертвовать счастьем и нормальными условиями жизни ныне живущих во имя «построения» утопического счастливого будущего для отдаленных поколений)».<sup>1</sup>

Директор ИС РАН, чл.-корр. РАН М.Горшков утверждает: «Если модернизация в форме индустриализации 1930-1960 гг. вывела СССР в число наиболее промышленно развитых стран, то социокультурная модернизация отстала от экономической - на целый век. В итоге, в 70-е - начале 80-х гг. «захлебнулась» и технико-технологическая модернизация. Выполненные исследования свидетельствуют: среди населения современной России последовательные традиционалисты и тяготеющие к ним по большинству значимых ценностных ориентаций, составляют порядка 73 – 75 %».<sup>2</sup>

Результаты массовой, в течение многих десятилетий, дерационализации массового сознания трагичны. Реалии России свидетельствуют: в обществе низкой политической культуры, массово не освоившем право, создание эффективных политико-правовых институтов, в порядке низовой самоорганизации маловероятно. И потому необходимы целенаправленные усилия социо-гуманитариев для воспитания высоко интеллектуальной и национально-ответственной политической элиты, способной вести Россию в XXI веке.

***И.В. Милькина***

*к.э.н., доцент кафедры ГиМУ  
(ГУУ, г. Москва)*

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ СИСТЕМ**

В настоящее время в российской экономике наблюдается переход к новому этапу развития – формированию экономики, основанной на генерации, распространении и использовании знаний. Достижения в области науки и технологий стали определять динамику экономического роста, уровень конкурентоспособности территорий в национальном и мировом масштабе, степень обеспечения национальной безопасности. Как свидетельствует мировой опыт, эффективность национальной, региональной и муниципальной экономики определяется степенью развития инновационных процессов, для которых в равной мере важными компонентами являются как получение новых знаний, так и передача их в производственные сектора и социальную сферу.

Одной из основных задач экономической политики территории становится превращение инновационного потенциала в реальный фактор экономического роста на основе внедрения новейших научных результатов в

---

<sup>1</sup> *Осипов Г.В.* На рубеже веков. Социально-политические императивы реформ // Глобальный кризис западной цивилизации и Россия. М., ИСПИ РАН. URSS. 2008. С.181,182.

<sup>2</sup> *Горшков М.К.* Граждане новой России: К вопросу об устойчивости и изменчивости общенационального менталитета // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник РАН. М., ИНИОН РАН. 2005. С.68-69.

производство для его технологического обновления, повышения конкурентоспособности продукции. В свою очередь, достижение целей регионального развития, существенного экономического подъема, роста производительности труда и капитала, закрепление и расширение глобальных конкурентных преимуществ коренным образом зависит от становления и развития региональной инновационной системы (РИС).

РИС представляет собой совокупность субъектов и объектов инновационной деятельности, а взаимодействующих в процессе создания и реализации инновационной продукции и осуществляющих свою деятельность в рамках проводимой государственной инновационной политики. В структурном аспекте региональная инновационная система образует базовый уровень национальной (общероссийской) инновационной системы (НИС), а также является составной частью социально-экономической системы.

Современная ситуация в области инновационного развития страны и ее регионов характеризуется активизацией инновационной и инвестиционной деятельности. Несмотря на позитивные тенденции, сохраняется ряд финансовых, институциональных и инфраструктурных барьеров, препятствующих диверсификации российской экономики и переходу к ее устойчивому росту. Основными проблемами инновационного развития России и ее регионов являются следующие:

1) отсутствие на федеральном уровне законодательного регулирования функционирования инновационной сферы и, как следствие, недостаточно развитая региональная нормативная правовая база;

2) отсутствие налаженной системы взаимосвязей участников научной и инновационной деятельности;

3) сложность проведения конкурентного анализа инновационных систем субъектов Российской Федерации в связи с отсутствием современных методик статистического учета результатов инновационной деятельности;

4) недостаток квалифицированных кадров в сфере инновационного бизнеса, в том числе и в сфере управления интеллектуальной собственностью;

5) неразвитость (финансовая, производственно-технологическая, кадровая) инфраструктуры, обеспечивающей функционирование инновационного бизнеса и коммерциализацию результатов научных разработок, так называемых институтов поддержки инноваций, таких как офисы коммерциализации, центры трансфера технологий и др.;

6) незаинтересованность предпринимательского сектора экономики в финансировании рискованных и дорогостоящих инновационных и инвестиционных проектов, имеющих длительные сроки окупаемости;

7) неразвитость оценочного бизнеса в сфере инноваций, завышение научными и образовательными учреждениями оценочной стоимости результатов интеллектуальной деятельности, вносимых в уставный капитал малого инновационного предприятия, что может привести к дефициту реальных материальных средств предприятия, необходимых для его операционной деятельности;

8) отсутствие в научных и образовательных учреждениях отлаженной системы стимулирования участия в научной, изыскательской деятельности, а также коммерциализации профессорско-преподавательским и исследовательским составом собственных разработок.

9) недостаточная интеграция деятельности научно-образовательных организаций с деятельностью ведущих международных центров в данной сфере;

10) отсутствие системной работы по заключению международных соглашений о сотрудничестве в сфере экономики, образования, здравоохранения, культуры, государственного и муниципального управления с правительствами и парламентами иностранных государств, а также с иностранными компаниями, в том числе и инвестиционными и др.

Таким образом, процесс формирования региональной инновационной системы требует решения следующих основных задач.

1. Проведение действенной экономической политики в отношении участников инновационного процесса – создание политико-правовых, институциональных, организационно-экономических и финансовых механизмов функционирования субъектов инновационной деятельности, стимулирование внебюджетного финансирования, создание институциональных и правовых условий для развития венчурного инвестирования в наукоемкие проекты.

2. Совершенствование механизмов взаимодействия между участниками инновационного процесса: государством, бизнесом и наукой с целью разработки стратегических технологических направлений, среднесрочных сценариев развития высокотехнологичных отраслей, включая технологические платформы, технологические дорожные карты, экспертные опросы, проведение прогнозных исследований по методике Форсайта.

3. Создание условий, включая организационную, информационную, методическую и финансовую поддержку, для инновационного развития и использования всего комплекса инноваций предприятиями регионов, а также для появления малых инновационных, технологически ориентированных предприятий. Формирование механизмов по привлечению крупных компаний к участию в совместных инновационных проектах на взаимовыгодных условиях, в том числе создание интегрированных комплексов малых и средних предприятий с крупным производством с целью полномасштабного освоения новой продукции, а также внедрения экологичных и энергоэффективных технологий.

4. Создание и развитие объектов инновационной инфраструктуры (инновационно-технологические и научные центры, центры по продвижению и трансферу технологий, технополигоны и др.), сети организаций по оказанию консалтинговых услуг в области инновационной деятельности, содействие созданию и развитию в научно-технической сфере малых инновационных предприятий, а также формирование региональных инновационно-промышленных, научно-образовательных кластеров.

5. Совершенствование кадрового потенциала регионов путем создания эффективной системы подготовки и переподготовки кадров для инновационной сферы, обеспечивающей накопление и передачу знаний по новым направлениям и специальностям, а также вовлечение в развитие реального сектора экономики молодых инновационно ориентированных кадров;

Эффективное функционирование РИС в соответствии с определенными задачами может быть обеспечено за счет реализации следующих направлений:

1) *развитие региональной инновационной инфраструктуры* предполагает создание координационных советов и специальных институтов, объединяющих предприятия по отраслевой принадлежности, органы власти и научно-образовательный комплекс в целях достижения конкретных задач инновационного развития; создание в регионах профессиональных организаций, специализирующихся на разработке квалифицированных бизнес-планов и маркетинговых программ для инновационных проектов; обеспечение доступа предприятий и организаций к источникам финансирования

инновационной деятельности за счет содействия в функционировании на территории области венчурных фондов, фондов прямых инвестиций и др.;

2) *модернизация традиционных производств и развитие высокотехнологичных отраслей* предполагает формирование научно-технической базы, организационно-экономических механизмов и стимулов, направленных на развитие инновационного предпринимательства, включая малые и средние предприятия, работающие в области коммерциализации знаний и технологий; содействие предприятиям области в организации производства и продвижения на внутренние и внешние рынки наукоемкой продукции с помощью региональных и межрегиональных программ; создание системы центров технологического аудита, осуществляющих оценку и мониторинг научных заделов и инновационных разработок, а также сертификацию в соответствии с международными стандартами; поддержку процесса создания высокотехнологичных кластеров предприятий и организаций;

3) *развитие конкурентоспособного научно-технологического и образовательного комплекса*. Данное направление направлено на повышение эффективности образования и научно-исследовательских работ с их ориентацией на потребности региональной экономики и включает в себя: использование результатов работы ведущих научных школ России для создания экономики знаний; развитие системы непрерывного образования потенциала реализуемых поствузовских программ подготовки и переподготовки кадров, а также создание новых программ, обеспечивающих комплексную подготовку и переподготовку специалистов для нужд инновационной экономики; создание условий для реализации научно-исследовательского, экспериментального, технического и творческого потенциала молодежи, используя современные формы ее организации (участие в проектной деятельности, конкурсах, научных ассоциациях, центрах научно-технического творчества молодежи, технических кружках и др.); оснащение научно-исследовательских организаций, инновационных центров и вузов новейшим современным оборудованием и установками; формирование условий для предоставления образования, соответствующего современным международным стандартам, на базе интеграции вузов и НИИ, и создание рынка высококвалифицированных рабочих мест; создание условий для межрегиональных и международных контактов участников инновационной деятельности; поддержание на постоянной основе организации и проведения национальных и международных конференций, семинаров и других форм научного общения;

4) *информационно-методическое сопровождение* процесса развития инновационной среды предполагает разработку методологического и методического обеспечения процессов инновационного развития с целью активизации инновационной деятельности во всех элементах региональной инновационной системы; создание и актуализацию банка данных инновационных проектов и перспективных научно-технических разработок, внедренных результатов инновационной деятельности и объектов интеллектуальной собственности вузов и иных организаций, занимающихся научной деятельностью в регионах; создание автоматизированных экспертно-аналитических систем для оперативного и квалифицированного удовлетворения запросов потребителей по оказанию информационных, консультационных и аналитических услуг.

Обеспечению реализации данных направлений по формированию региональной инновационной системы может способствовать, прежде всего,

эффективная инновационная политика региональных органов власти, которая должна быть направлена на интеграцию всех систем региональной политики, включая социально-экономическую, промышленную, научную и образовательную.

**С.И.Некрасов**

*к. юрид. наук, профессор кафедры  
правового обеспечения управления  
(ГУУ, г. Москва)*

### **ДОВЕРИЕ ГРАЖДАН К ВЛАСТИ КАК НРАВСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОСТИ МНОГОУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В многогранной и разноплановой публично-управленческой деятельности на различных уровнях властвования субъектами такой деятельности выступают органы власти соответствующего уровня, а объектом – социальные общности (коллективы граждан) и общество в целом (применительно к соответствующей территории). Властвовать, как известно, можно различными способами. Зачастую, чрезмерно критикуемые и осуждаемые авторитарные методы осуществления власти имеют известный положительный потенциал – умеренный авторитаризм обеспечивает устойчивость общественно-государственной системы и эффективность государственного управления. Однако, представляется, наиболее эффективной система государственного управления может быть только в условиях высокой степени доверия граждан к государству, органам государственной власти своей страны. Именно с доверием к власти тесно и непосредственно связано такое явление, как патриотизм граждан (который преимущественно понимается как любовь к Отечеству). В чувстве патриотизма очень тесно сочетается нравственное, социальное и политическое. Патриотизм предполагает солидарность интересов граждан государства, их готовность подчинить свои частные интересы интересам Отечества, возможность и способность к самопожертвованию во имя интересов государства. В демократическом, правовом государстве именно народ является единственным источником власти (на всех уровнях), власть – не некий набор неизвестно откуда взявшихся чиновников, а феномен, производный от воли народа (во всяком случае – воли большинства народа); органы власти любого уровня в демократическом государстве не могут появляться иначе, как путем выборов (либо получать мандат только от избранных органов публичной власти). Однако, в современной России расширяются социальные настроения, которые могут быть облечены в формулу: «Я люблю Россию, но не люблю российское государство».

В канун общенациональных парламентских и президентских выборов неизбежны т.н. «война опросов», «конкуренция интерпретаций» и т.п., тем не менее, практически все крупные российские социологические центры (Институт социологии РАН, ВЦИОМ, Левада-Центр, Московский центр Карнеги, фонд «Общественное мнение» и др.) фиксируют резкое разочарование граждан в правительстве. Число россиян, недовольных работой правительства, летом 2011г. вдвое превышало аналогичные показатели т.н. лихих 90-х; каждый пятый респондент уверен, что правительство коррумпировано, действует в собственных интересах или в интересах крупного бизнеса (по данным Левада-

Центра, в 1999г. коррумпированным правительство считали лишь 3% опрошенных!); число россиян, вообще не имеющих претензий к правительству, составляет порядка 5%, тогда как в 1999г. о полном отсутствии претензий заявляла четверть опрошенных (24%). Основные претензии россиян к правительству лежат в социально-экономической сфере (примечательно, что относительно небольшое количество опрошенных обвиняют власти в том, что те не могут обеспечить антитеррористическую безопасность (14%) и мир на Северном Кавказе (6%), в связи с чем возникает вопрос об обоснованности оценки и ранжирования угроз национальной безопасности – С.Н.).<sup>1</sup> С одной стороны общество переживает собственные завышенные ожидания в отношении действующего правительства, а с другой стороны – правительство оказалось в ловушке популизма – т.н. «ручное управление» (при решении проблем моногородов, ЖКХ, межэтнических отношений и пр.) не может быть постоянным и эффективным. Настораживает то, что недовольство властью растет среди молодежи (более того, старшее поколение (пенсионеры), социально наименее защищенное, получив незначительную прибавку к пенсии, знаки внимания к праздникам или выборам, зачастую высказывает безоговорочную поддержку правительству и политическим лидерам федерального, регионального или местного уровня). Как известно, для смены режима более опасны не изменение настроений, отношения к власти старшего поколения, а смена ценностных предпочтений новых поколений, в результате чего может быть подвержен ценностной ревизии сам фундамент системы народовластия. Крушение надежд, ожиданий патерналистского толка менее опасно, чем разочарование молодежи потенциалом демократии.

К сожалению действия российской власти, а также властей иностранных государств (в том числе государств, нередко воспринимаемых в качестве образца, ориентира демократической модели), принимаемые ими правовые решения часто дают основания для подобных разочарований. В частности, в западном обществе сформировались и укрепились в качестве непреложных постулатов принципы независимости судебной власти (вступившее в силу решение суда обладает таким же авторитетом, как закон), нерушимости государственного суверенитета. Тем не менее, обвинительный приговор, вынесенный национальным судом Украины в отношении гражданина этой страны (Ю.Тимошенко), обусловил замораживание переговорного процесса по интеграции Украины в европейское политическое пространство, а условием возможной интеграции в единую Европу Сербии выдвигается непременно задержание и выдача международному трибуналу государственных деятелей. (Не может вызывать однозначно положительную оценку и недавнее давление России на союзническое государство Таджикистан: усилия российской власти по оказанию помощи гражданину В.Садовничему, безусловно, приветствуются, однако нельзя не заметить, что в конечном счете они свелись к тому, что под угрозой высылки из России тысяч граждан Таджикистана российская сторона добилась пересмотра и смягчения обвинительного приговора, вынесенного россиянину таджикским судом. Где уважение к независимому правосудию суверенного государства?).

В Российской Федерации политические партии не являются авторитетным институтом (в рейтинге популярности они уступают таким институтам, как церковь, армия, профсоюзы). Бум образования партий, связанный с ликвидацией монополии коммунистической партии в конце 80-х г.г. XX столетия, не привел, тем не менее, к сплошной партиципации общества –

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: [http://www.ng.ru/politics/2011-07-13/1\\_populism.html](http://www.ng.ru/politics/2011-07-13/1_populism.html) (дата обращения 19.10.2011г.).

все российские партии насчитывают сегодня менее 3% взрослого населения (при этом некоторые партии насчитывают несколько десятков тысяч членов – «Яблоко», «Правое дело», «Патриоты России», некоторые – несколько сотен тысяч членов – ЛДПР, КПРФ, «Справедливая Россия», и лишь одна партия «Единая Россия» внушает своей численностью, вдвое превышающей все остальные партии вместе взятые – более 2-х млн. чел.).<sup>1</sup> Если в 1995 г. в парламентских выборах участвовало 43 политических партии и избирательных объединений, то в 2003 г. – уже почти вдвое меньше (23), а в 2011г. – всего семь. Тем не менее, действующая власть последовательно насаждает пропорциональную избирательную систему (предполагающую развитую партийную систему) на всех уровнях власти, включая муниципальный – в соответствии с Федеральным законом от 20.03.2011. № 38-ФЗ<sup>2</sup> при формировании представительных органов муниципальных районов и городских округов численностью 20 и более депутатов не менее половины депутатских мандатов должны распределяться между партийными списками. Недовольство граждан отсутствием возможности формировать местную власть непосредственно, а не через партийные структуры, выливается в показательные судебные решения.<sup>3</sup> Политическая практика показывает, что при наличии более-менее адекватного независимого (беспартийного) кандидата на региональных или местных выборах избиратели нередко делают выбор в его пользу, а не в пользу кандидата от партии власти, равно как и от иных политических партий. Очевидно, не следует полностью исключать мажоритарную составляющую при определении моделей избирательных систем в субъектах РФ и в муниципальных образованиях; видимо, не снят с повестки дня и вопрос о возврате данной системы на федеральный уровень. В конце концов, у политических партий есть безусловное право выдвигать своих кандидатов в одномандатных (либо многомандатных) избирательных округах и вести борьбу за депутатские мандаты наравне с беспартийными кандидатами.

Вызывает определенные сомнения целесообразность одних из последних (очередных?! – С.Н.) изменений порядка формирования Совета Федерации,<sup>4</sup> в соответствии с которыми с 1 января 2011г. членом Совета Федерации может быть избран (назначен) только депутат законодательного органа соответствующего субъекта РФ, либо депутат представительного органа одного из муниципальных образований этого субъекта (заметим, что не очень обсуждаемым оказалось еще одно изменение 2011г., в соответствии с которым членом Совета Федерации может стать и депутат Государственной Думы, «закрепленный» за соответствующим субъектом РФ. Не очевидна ли связь между предстоящим прекращением депутатских полномочий определенной части депутатов Государственной Думы и потенциальным членством их в

---

<sup>1</sup> По результатам социологических опросов одна из признанных опор демократии – свобода объединений в перечне наиболее значимых прав и свобод оказывается на последнем месте, уступая таким ценностям, как равенство всех перед законом и судом, право на безопасность и защиту личности, право собственности, право на труд, право на образование и др.

<sup>2</sup> СЗ РФ, 2011, № 13, ст.1685.

<sup>3</sup> См., в частности Постановление Конституционного Суда РФ от 7.07.2011. N 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области "О муниципальных выборах в Челябинской области" в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СЗ РФ, 2011, № 29, ст.4557.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 14.02.2009. № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 2009, № 7, ст.789.

Совете Федерации? – С.Н.). Цель принятия указанных поправок понятна – исключить попадание в верхнюю палату Федерального Собрания т.н. «варягов», т.е. сенаторов, которые не проживали в представляемом регионе. Однако процедура «внедрения» в Совет Федерации В.И.Матвиенко в 2011г. после досрочного отзыва из палаты ее председателя (!) С.М.Миронова продиктовала, на наш взгляд, необходимость усиления закреплённой конструкции – целесообразно установить ценз работы кандидата в члены Совета Федерации в качестве депутата соответствующего представительного органа в течение определенного срока (2-3 года). Ведь избрание губернатора Санкт-Петербурга депутатом представительного органа одного из районов города было очевидной, откровенной формальностью, необходимой лишь для того, чтобы избранная местным депутатом В.И.Матвиенко в ближайшее время стала членом Совета Федерации (здесь нарушаются и права жителей муниципального образования, которые избирают «своих» депутатов в надежде, что последние будут работать на благо района). Существенно отличается и статус парламентариев (как федерального, так и регионального уровней) в сравнении со статусом представителей абсолютного большинства других профессий, особенно в части депутатского индемнитета, предполагающего очень обширную систему гарантий, в связи с чем депутатский мандат, становится привлекательным, желанным, зачастую, не только в связи с потребностью служения Отечеству, но и в связи со стремлением к фактически беззаботной и безбедной жизни. Депутатская деятельность, безусловно, крайне важна и ответственна, однако, вряд ли она воспринимается в обществе как самая напряженная, опасная, признаваемая и уважаемая. Видимо, законодательство о статусе депутата могло бы быть поскромнее в отмеченной части, что также сократило бы дистанцию между гражданами и властью.

Обратим внимание еще на один момент. Российская конституционная модель конфигурации федеральной власти предполагает очень тесное взаимодействие между главой государства и правительством – Президент РФ и Председатель Правительства РФ должны быть, по общему правилу, представителями одной команды. Для стабильности государственного механизма это, безусловно, хорошо (в России практически исключена возможность сосуществования «разноцветных» главы государства и главы правительства, что не исключено и имело место, в частности, в таких государствах, как Франция, Украина, отчасти Польша). Однако, стабильность не следует отождествлять с заморозкой, длительной консервацией, застоём и т.п. После того, как в тандеме «Путин-Медведев» (сегодня в России термин «тандем» впору писать с заглавной буквы, как имя собственное – С.Н.) принято решение о рокировке (фактически обществу заявлено: «мы решили поменяться местами»), напрашивается поправка в Конституцию РФ, ограничивающая пребывание одного лица на посту Президента РФ двумя сроками в абсолюте (как в настоящее время в США), а не двумя сроками подряд (как сегодня в России). Каким авторитетным ни был бы лидер (лидеры), демократическая государственность предполагает наличие правовых барьеров, сдержек для искушения властью. Естественным продуктом российской истории является формирование в общественном сознании представления о власти как конкретном человеке – монархе, вожде, генеральном секретаре, президенте, губернаторе и т.п. Однако, данный стереотип не представляется непреодолимым. Россию не следует относить к стране, по самой своей природе не восприимчивой к демократии. Если дерево демократии на российской почве пока нередко приносит гнилые плоды, это не означает, что дерево погибло – в новых сезонах не исключены богатые урожаи зрелых плодов. Потенциал

демократических принципов и процедур пока не исчерпан, но для его реализации необходимы смелые, ответственные, последовательные решения, в том числе правового характера. Властвование на любом уровне должно быть не только законным, но и в высшей степени нравственным.

**Н.А. Омельченко**  
д-р ист. наук, проф.,  
зав. кафедрой государственного  
управления и политических технологий  
(ГУУ, г. Москва)

## **ПОНЯТИЕ И ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ КУЛЬТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ГОССЛУЖБЫ<sup>1</sup>**

Культура управления и связанная с ней проблема эффективности политического и административного управления в России – вечная проблема.

Исследователи обращают внимание на очевидный парадокс. Он заключается в том, что, обладая огромными ресурсами (интеллектуальным потенциалом, несравнимым ни с одной страной природно-сырьевыми ресурсами), Россия по уровню благосостояния населения продолжает отставать от других европейских стран.

Одна из причин такого положения вещей – качество культуры власти и управления в России. По словам А.С. Ахиезера, трансформация России – проблема, прежде всего социокультурная, связанная с духовным и нравственным потенциалом общества и его изменениями.

Можно выделить три главные проблемы, обусловившие неудачи современных российских реформ:

- правовая недостаточность проводимых преобразований, отсутствие зрелой правовой культуры общества;
- живучесть стереотипов бюрократического властвования, которые проявляются как в деле принятия управленческих решений, так и в сфере служебных отношений;
- социальный и социокультурный раскол российского общества (основные сегменты общества расходятся по ценностным ориентациям, уровню благосостояния, стилю жизни, нормам поведения);

Последнее обстоятельство особенно осложняет ситуацию, так как:

во-первых, затрудняет формирование демократических институтов государства (поскольку исходная основа демократии – консенсус по поводу базовых ценностей и принципов жизни);

во-вторых, блокирует мотивационные механизмы в обществе.

Говоря о значении культуры государственного управления в России, следует иметь в виду два основных фактора: 1) место, которое занимает государственная служба в России и отношение к ней населения; 2) особенности национальной модели власти и политического управления.

---

<sup>1</sup> 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).

Что касается первого фактора, мы должны помнить, что государственная служба в России в отличие, например, от американской модели (где она не является видом профессиональной деятельности – менеджеры, нанятые государством) всегда выступала в качестве лидера общества и была очень часто в истории России единственным инструментом социальной интеграции. Это всегда надо учитывать, когда мы касаемся вопроса о значении культуры государственного управления в России.

Но сначала разберемся с понятиями. Здесь мы должны рассмотреть две стороны проблемы и ответить на два основных вопроса:

- 1) Какое содержание мы вкладываем в понятие «культура» и как связаны понятия «социальность» и «культура»?
- 2) В какой связи находятся власть, культура и управление?

Существует множество определений культуры. Остановимся на наиболее известных из них. Культуру можно рассматривать как:

- особую социальную реальность, «вторую природу», созданную волей и разумом человека;

- особый вид качественной социализации личности, ее самореализации в публичном корпоративном сообществе (профессиональном, экономическом, политическом и т.д.);

- результат нравственного, эстетического, интеллектуального совершенствования человека (пользуясь образным языком Цицерона, культура – это «процесс совершенствования души»);

- как социальное явление (культура призвана структурно организовать окружающий человека мир);

- память коллектива, жизненный опыт людей;

- инструмент единства, социальной связи (культура обеспечивает необходимую стабильность обществу).

Не менее важным является ответ на второй вопрос, в какой связи находятся власть, культура и управление?

Здесь мы выделяем три основных положения:

1. Без культуры не может быть никакого управления (это аксиома, не требующая доказательства).

2. Культура управления – это одновременно и культура управленческого мышления, и культура управленческого действия.

3. Культура управления всегда связана с инновациями, под которыми следует понимать действия, придающие ресурсам новые возможности.

И здесь мы переходим к трактовкам самой культуры управления, к современным толкованиям этого понятия.

Культуру управления, обычно определяют как:

- управление посредством культуры, как умение руководства использовать имеющиеся культурные ценности для повышения эффективности деятельности управляемых;

- совокупность развивающихся идей, взглядов, ценностей, а также методы и приемы управленческой деятельности, связанные с поиском и получением новых результатов;

- оптимальные способы достижения целей субъекта управления.

Последний подход используется в теории метауправления как науки о конструировании социальных и организационных структур в организациях (как конструировании т.н. метасистем, включающих в себя комплекс культурных, организационных, правовых и психологических факторов процесса управления).

С этой точки зрения, в культуре управления выделяют:

Во-первых, *элитно-кадровые механизмы управления* (отбор и рекрутирование качественных человеческих ресурсов, руководителей инновационного типа).

Во-вторых, *социально-нормативные механизмы управления* (формирование у персонала экономических, социальных, политических, нравственных, морально-психологических ценностей, определяющих мотивацию работников).

Определяющее значение имеет понятие «организационной культуры» в системе государственного управления, которую важно, на наш взгляд, рассматривать как единство двух составляющих:

- *культуры организации* (ценности, нравы, убеждения, мотивирующие деятельность персонала);

- *культуры деятельности* (способы, приемы управленческой деятельности).

В качестве фундаментальных основ современной культуры управления, в этом случае, следует выделить:

- современные технологии оптимизации взаимоотношений в системе управления (здесь важно знать и учитывать разработанное в мировой и отечественной науке учение о психотипах личности, равно как и типологию плодотворных и неплодотворных ориентаций Эриха Фромма);

- современные средства мотивации трудовой деятельности.

Важно иметь в виду, что каждая страна и каждое общество формирует свою специфическую управленческую культуру. Наряду с общечеловеческими (универсальными) ценностями культуры, на управленческую культуру в любой стране большое влияние оказывают и условия среды, характер национальных нравов.

В современной науке для сравнения типов управленческих культур в различных обществах и странах используется так называемая «четырёхфакторная модель» управленческой культуры («управленческая матрица») западных специалистов по управлению Г. Хофштеде и Д. Боллинже.

Авторы выделяют четыре основных критерия для выявления базовых характеристик культуры управления в той или иной стране:

- 1) уровень иерархии или «дистанция власти» (по этому критерию ученые предлагают различать общество с высоким индексом дистанции власти – «вертикальные управленческие культуры», и низким уровнем дистанции власти – «горизонтальные управленческие культуры»);

- 2) стремление избежать неопределенности (оценивается степень, в которой население боится неорганизованных структур);

- 3) индивидуализм – коллективизм (выясняется, в какой степени преобладают индивидуальные или коллективные ценности в массовом сознании);

- 4) система мужественности (культуры сравниваются по дихотомии: маскулинизация – феминизация). В этой системе оценок определяется, в какой мере в общественном сознании и поведении преобладают либо мужские ценности (ориентация на результат, конкуренцию, борьбу), либо женские ценности (качество жизни, согласие, толерантность, милосердие).

Используя перечисленные критерии типов управленческих культур, можно выделить ряд специфических черт российской управленческой культуры, отличавших ее от западных обществ:

- в российской традиции общественно-властных отношений преобладали требования справедливости, интимного отношения с властью, без посредников, усиливавшиеся устойчивым недоверием к чиновникам («царь

хороший, а бояре плохие»). Понимание этой особенности делает очевидной необходимость большей транспарентности (открытости) государственной службы в России;

- для русского человека характерна меньшая степень осознания ценности государственных структур (нелюбовь к организации как к внешнему, принуждающему началу). Это обстоятельство заставляет нас сделать вывод, что в нашей ситуации нужны более гибкие формы организации, по крайней мере, не жестко бюрократические;

- в русском сознании и поведении преобладали групповые, а не индивидуальные черты;

- для русского общества были более характерными женские ценности (Н.А. Бердяев о «вечно бабьем в русской душе»).

Развивая эту тему, можно также указать на ряд особенностей, характерных для организационной культуры в российских управленческой традиции. К ним мы отнесем: во-первых, менее четкую (в сравнении с западными странами) организационную структуру в учреждениях и организациях; во-вторых, более коллективистскую по характеру постановку целей, равно как и связанное с этим стремление к коллективной, а не индивидуальной ответственности (стремление спрятаться за коллектив). Как бы то ни было, мы не должны забывать того печального факта, что русская история и власть не воспитали у большинства русских людей чувства индивидуальной ответственности.

При отсутствии четкой организационной структуры в российских организациях на сотрудников часто перекладывается обязанность самим определять способы решения поставленных задач.

Последняя особенность распространяется в России на все уровни государственной власти и управления (на это указывают также современные точки зрения о кластерной модели управления в истории государственно-политического развития в России).

Точно так же можно говорить об особенностях отношений между людьми в российских организациях и учреждениях:

- ✓ они гораздо более тонкие, интимные;
- ✓ нашим людям труднее нарушить климат добрых отношений в коллективе и выделиться из группы;
- ✓ у нас предпочитают достигать коллективный результат, с менее отчетливым разделением ролей

В то же время для русского человека более важны чувства симпатии и антипатии в отношениях между людьми, а не формальные принципы.

Одна из важных проблем - факторы, определяющие возрастание роли управленческой культуры в современных условиях.

К основным из них мы относим:

- в новом меняющемся мире перестают действовать традиционные рационалистические, механистические методы управления (современный административный процесс нельзя выстроить только на принципах рациональной бюрократия, очень важны духовные аспекты управления);

- современная социальная реальность имеет тенденцию к усложнению, появляются альтернативы социального развития, новые идеи, новые структуры;

- усиливается потребность работников аппарата и служащих в психологически комфортной обстановке;

- усиливается внимание к культурным ценностям, соответствующим ценностным ориентациям работников и служащих;

- возникает необходимость выработки новой парадигмы, основанной на социокультурном подходе к управлению;
- наблюдается ускорение процессов, происходящих в современном социуме;
- возрастает не только сложность социальных процессов, но и роль личности в них;
- общество становится информативной системой, где информация определяет направления развития социальных процессов.

В этой ситуации одной из основных проблем государственной службы в России становится овладение современной *демократической культурой управления*. Структура демократической культуры управления (в современном ее понимании) может быть представлена в виде следующей схемы (рис. 1):

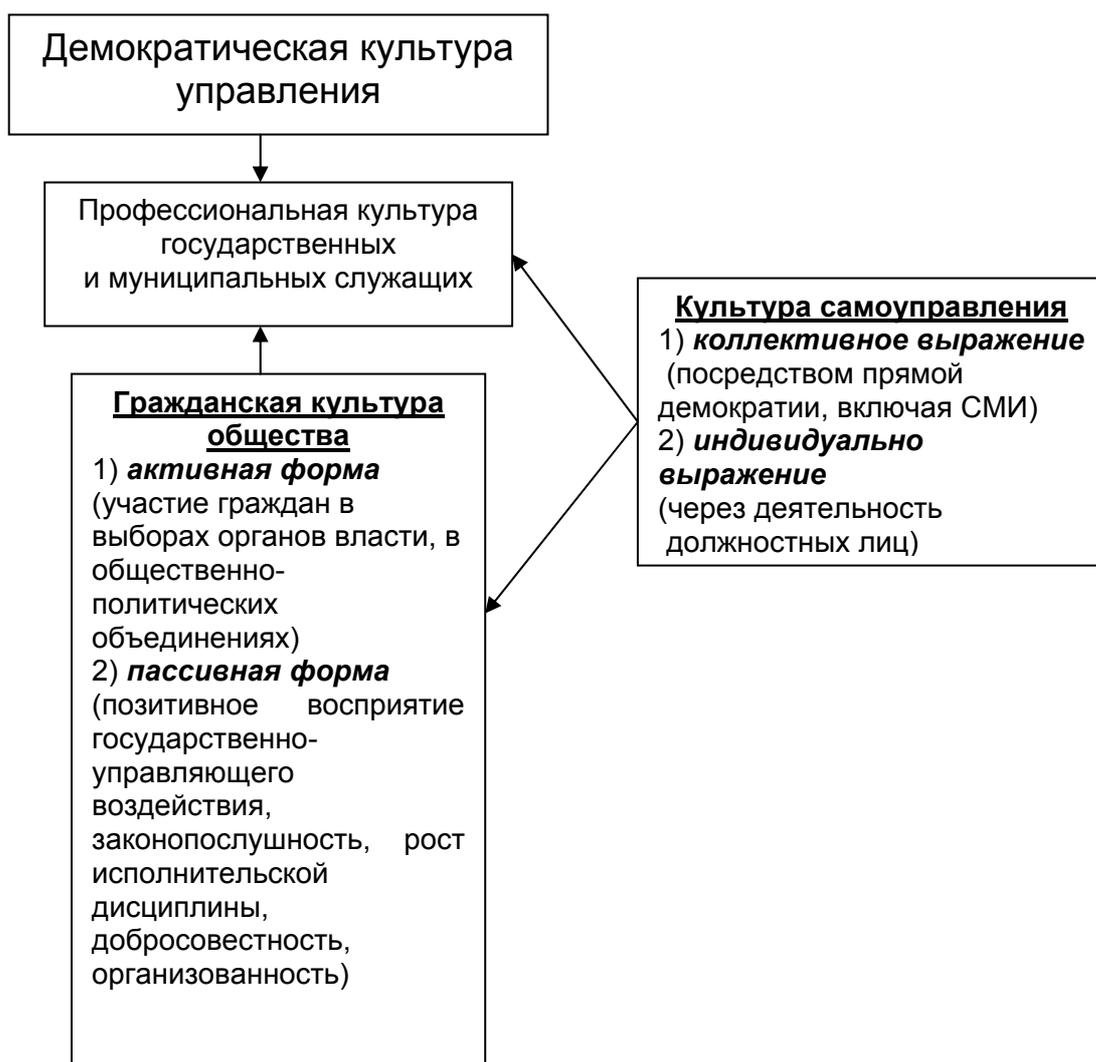


Рис. 1. Структура демократической культуры управления

Изложенные в данной статье проблемы, связанные с формированием управленческой культуры, необходимо учитывать специалистам-профессионалам в сфере государственного управления. Ибо, как известно, в конечном счете, культура управления означает умение руководства использовать уже имеющиеся ценности в обществе в целях повышения эффективности работы управляющих. Если управленец не знает их, то он

бескультурен сам по себе. Если же он не умеет их использовать для выполнения своих служебных обязанностей – он бескультурен как управленец.

**В.В. Партугимов**

*к. полит. н., заведующий редакцией информационного обеспечения Дирекции интернет-технологий, сетевых коммуникаций и социальных медиа-проектов ИТАР-ТАСС*

## **МОДЕРНИЗАЦИЯ ДЛЯ РОССИИ: ГРАНИЦЫ ВОЗМОЖНОГО НА ПУТИ РАЗВИТИЯ**

Система политических институтов любой страны представляет собой сложный комплексный механизм управления государством. Эффективность работы такого механизма в теории определяется уровнем жизни граждан, проживающих в этом государстве. Чем выше уровень жизни, тем эффективнее можно признать систему управления государством. При этом необходимо, конечно, делать скидку на ряд определенных факторов, таких как, например, месторасположение того или иного государства, или наличие на его территории природных ресурсов. Однако, при всем при этом зачастую страна, обладающая и удачным месторасположением, и природными ресурсами, находится на более низкой стадии развития и обладает более низким уровнем жизни населения, чем страна, не обладающая подобными предпочтениями. Причиной тому является более развитая и эффективная система управления. Такая система управления позволяет государству развиваться стабильно и поступательно, что дает возможность достигнуть более высокого уровня в развитии, чем государству, постоянно переживающему то взлеты, то падения.

Накопленный к настоящему времени пласт проблем российской системы политических институтов не позволяет стране развиваться стабильно и поступательно. Необходима модернизация как системы государственного управления в частности, так и всех аспектов общественно-политической жизни страны в целом.

Модернизация, как считает большинство ученых, это изменение в соответствии с новейшими, современными требованиями и нормами. По сути, это улучшение чего-либо когда-либо, переход от одной стадии развития общества – низкой, к другой – высшей, от традиционного общества к современному, от аграрного к индустриальному и т.д. Модернизация длительна во времени и для многих стран она еще не завершилась. Модернизация – это комплексный процесс, охватывающий все сферы общественной жизни. Однако одной из самых важных и сложных является модернизация политических систем.

Существуют несколько типологий модернизации. Базовая типология модернизации – «традиция-современность». Ранний аналог базовой типологии – различие К. Марксом «архаической» (первичной) и «вторичной» общественной формации, где традиционные естественные отношения как непосредственно личные отношения противопоставляются основанным на господстве частной собственности общественным материально-вещественным отношениям, опосредованным товарным обменом: разделением труда и т.п. Более поздние типологии «общество-общество» Ф. Тенниса, «механическо-

органическая солидарность» Э. Дюркгейма с разных сторон фиксировали сходное направление специальной эволюции. Механическая солидарность, по Дюркгейму, доминировала в архаическом обществе и была основана на неразвитости и сходстве индивидов и их общественных функций; органическая солидарность характерна для современных обществ и основана на разделении труда.

Анализируя процессы политической модернизации ученые выделяют ряд моделей:

1. Модель классической органичной модернизации в западноевропейских странах, США и Австралии. На эволюцию данной модели наложили отпечаток колониализм эпохи свободного предпринимательства, протестантская этика, буржуазные революции, религиозные войны. Ее можно характеризовать как органическую модель в силу синхронности и органичности созревания условий и факторов модернизации в виде экономических, социальных, правовых, политических и культурных предпосылок.

2. Скандинавская модель модернизации, которую некоторые эксперты считают идеальной. Данная модель позволила создавать предпосылки поступательного преобразования путем параллельного осуществления модернизации политическими и экономическими методами. Вместе с тем нельзя не отметить сложность такого варианта модернизации, связанную, в первую очередь, с трудностями управления процессами одновременного изменения системных свойств общества и функций экономических и политических структур.

3. Модель неорганической, запаздывающей модернизации (Испания, Португалия, Бразилия). Переход к модернизации здесь начался значительно позже – примерно на рубеже XVIII–XIX вв., а развитие модернизационного процесса отличалось отсутствием ряда предпосылок, в частности развитого рынка, правового государства, основ гражданского общества. Власть носила авторитарный характер, именно она была инициатором такой модели модернизации, что таит в себе опасность бюрократизации, непоследовательности в осуществлении реформ, возможности возвратного движения. Незрелость или отсутствие ряда предпосылок модернизации обуславливают особую логику, стратегию и темп преобразований.

4. Японская модель, которая также относится к моделям неорганической, запаздывающей модернизации. Опыт японской модернизации интересен и полезен. Начался модернизационный процесс в XVIII в. До этого Япония представляла собой традиционное общество с признаками экономической и технологической отсталости, сословности, хотя имело много сходных черт с европейским феодализмом (например, наличие частной собственности, развитие мануфактур, применение интенсивной технологии выращивания риса).

5. Форсированная модель модернизации в азиатских странах (Китай, Южная Корея, Тайвань, Сингапур). Эта модель показала себя достаточно эффективной, использовалась в странах, где преобразования проводились тоталитарными и авторитарными режимами в ограниченные сроки – несколько десятилетий. При этом политические режимы не только были инициаторами реформ, но и обеспечивали стабильность, правопорядок, что предохраняло общество от конфликтов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Киселев С.Г., Яшкова Т.А. Глобальные изменения и модернизация России. – М.: МАКС Пресс, 2006. – С.131.

Как справедливо отмечает российский ученый В.А. Красильщиков, исторически модернизация начинается с переходом от традиционного, аграрного общества, для которого характерны отношения личной зависимости между людьми, к индустриальному (капиталистическому) обществу.

Ученый выделяет три крупных этапа модернизации в истории: доиндустриальную модернизацию – становление буржуазных общественных отношений (ключевые этапы – Ренессанс, Реформация и Просвещение), раннеиндустриальную (промышленный переворот) и позднеиндустриальную. Причем каждая из этих стадий неотделима от культуры «модернити» – западноевропейской рационалистической культуры с присущим ей и только ей видением мира, человека и его места в мире, сформировавшимся в своей основе в результате синтеза античности и христианства<sup>1</sup>.

Для современной России интерес представляет, конечно, позднеиндустриальная модернизация, которая началась в XX столетии сначала в США, а затем перешла в середине века на ведущие западноевропейские страны и в его последней трети – на ряд незападных стран. Такая модернизация подготовила предпосылки для постиндустриальных сдвигов, для становления «общества знаний» и инновационной экономики, которая в последнее время культивируется в российских правящих кругах.

Создание новшества всегда было сильной стороной российской науки, а коммерческая реализация инноваций либо отсутствовала вовсе, либо была крайне несовершенной. Россия имеет хороший интеллектуальный потенциал, но не научилась создавать на его основе капитализируемые активы. Поэтому научно-техническому сообществу России необходимо научиться превращать своё несомненное умение правильно мыслить и изобретать в практические навыки эффективного извлечения интеллектуальной ренты из производимой знанием стоимости. Капитализация интеллекта - это превращение квалификации кадров - в лицензии и сертификаты, знаний - в права интеллектуальной собственности, а репутации - в бренды и финансовые гарантии.

Усилия государства в этих условиях должны быть направлены на создание механизма эффективной капитализации интеллектуального потенциала и формирование институтов инновационной экономики. В современных условиях ограниченного внутреннего спроса на ценные знания политика государства должна нацеливаться на постиндустриальный прорыв России на мировых рынках и эффективное встраивание интеллектуально-кадрового потенциала в систему удовлетворения платёжеспособного спроса, формируемого глобальными игроками мирового рынка наукоёмкой продукции.

Серьезное значение для успешной реализации промышленной политики имеет налаживание взаимодействия государства с частным бизнесом, крупными финансовыми учреждениями и промышленными предприятиями различных форм собственности. Это взаимодействие должно осуществляться с момента разработки, отбора и реализации важнейших инновационных проектов, которые могут стать основой для создания крупных корпоративных структур, служащих «локомотивами» технологического развития и повышения национальной конкурентоспособности. Ускорение инновационного развития России требует создания системы приоритетных проектов, в рамках которых представляется целесообразным соединить административного,

---

<sup>1</sup> Красильщиков В.А. – Модернизация: зарубежный опыт и уроки для России. Доклад. С.2. - 2009. [www.modernizatsya.ru](http://www.modernizatsya.ru)

финансового, структурного и технологического ресурса как составных элементов целеустремлённой научно-промышленной политики.

Одним из таких приоритетных проектов может стать инновационный центр в Сколково, о создании которого было объявлено высшим руководством страны весной 2010 года.

Цель проекта, как утверждают его разработчики, создание благоприятной среды для концентрации интеллектуального капитала, способного генерировать инновации. По предварительным подсчетам, в новом городе будут проживать 25-30 тысяч человек. В рамках проекта будет создан «бизнес-инкубатор» для компаний на начальном этапе своего развития, оказывающий им дополнительные услуги. Инновационные компании будут проходить специальный отбор. Если компания пройдет отбор она получит особый правовой статус дающий ей широкий набор преференций, к числу которых относятся беспрецедентные налоговые льготы, освобождение от многих бюрократических процедур, связанных с созданием юридического лица, льготная аренда офисных площадей и пользования инфраструктурой, доступ к исследовательскому оборудованию, жилье для своих работников, а также специализированные сервисы, призванные способствовать успешному завершению разработок и коммерциализации инновационных продуктов. Как отметил президент РФ Дмитрий Медведев в апреле 2010 года на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России, «...этот центр будет мотором формирования инновационной системы в нашей стране. Он должен быть с самого начала представлен как абсолютной конкурентоспособный, его конкурентоспособность должна быть глобальной»<sup>1</sup>.

Одним из необходимых условий успешности проведения модернизации в России, с нашей точки зрения, является правильное и адекватное понимание характера позднеиндустриального капитализма XX века. Ведь Россия нуждается именно в позднеиндустриальной модернизации, хотя для стран Запада в целом, а также Японии и азиатских промышленных «тигров» первого поколения (Гонконг, Корея, провинция Тайвань, Сингапур) это уже пройденный этап. В частности, РФ необходимо новое издание «революции управляющих», существенно улучшенное и исправленное по сравнению с его первым, советско-большевистским, вариантом и ограничивающее роль торговли и финансовой сферы.

В настоящее время для России наибольшее значение имеет опыт модернизации стран, которые, как и она, исторически принадлежали ко второму эшелону мирового капитализма. Причем за 70-летний период советской модернизации так и не удалось преодолеть черты этой принадлежности к полупериферии. За годы же так называемых «либеральных» реформ эта принадлежность даже усугубилась и стала превращаться в самую настоящую периферийность. Россия пережила катастрофическую деиндустриализацию и сегодня нуждается в реиндустриализации, что, конечно, ни в коем случае не означает восстановления старой советской промышленности со всеми ее структурными диспропорциями и изъянами. Одним из вариантов модернизации для России, с нашей точки зрения, мог бы стать опыт ускоренного развития стран Латинской Америки, для сравнения с которыми имеются не только формально-экономические, но и цивилизационные, исторические, основания.

Каждая страна, и Россия в особенности, должна проводить реалистичную модернизационную политику, с учетом возможностей страны и глобальных

---

<sup>1</sup> Стенографический отчет о заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России. Обнинск. 29 апреля 2010 года. [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

мировых тенденций. Инициаторы политики модернизации, особенно догоняющей модернизации, должны рационально и системно анализировать возможности страны и видеть границы этих возможностей.

**И.В. Патрикеева**  
студентка  
(ГУУ, г. Москва)

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ**

*Понятие национальной безопасности России.* Национальная безопасность - это защищенность государства от внешних и внутренних угроз, устойчивость к неблагоприятным воздействиям извне, обеспечение таких внутренних и внешних условий существования страны, которые гарантируют возможность стабильного прогресса общества и его граждан.

В содержательном плане национальная безопасность дифференцируется на ряд самостоятельных направлений, таких как: геополитическая, оборонная, политическая, социальная, экономическая, продовольственная, демографическая, экологическая, информационная, психологическая (сознание человека как объект национальной безопасности).

Основные угрозы национальной безопасности Российской Федерации.

Источники угроз национальной безопасности

Существуют три основных источника угроз национальной безопасности России:

- 1) геополитические противники;
- 2) компрадорски ориентированная часть российской элиты;
- 3) организованная преступность.

Наибольшую опасность представляет вмешательство внешних сил во внутренние дела России, с тем, чтобы навязать путь развития в выгодном для определенных сил за рубежом направлении:

- недопущение функционирования обрабатывающей промышленности и агрокомплекса в режиме расширенного воспроизводства;
- ориентация России на экспорт сырья и импорт оборудования, товаров народного потребления, продовольствия;
- удушение индустрии, науки, сельского хозяйства;
- утечка капиталов;
- недопущение России на мировые рынки;
- перекачка ресурсов и др.

*Экономическая безопасность как составной элемент национальной безопасности.* Экономическая безопасность - это совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, её стабильности и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию. Сама экономическая безопасность имеет сложную внутреннюю структуру, в которой можно выделить три её важнейших элемента:

- 1.) Экономическая независимость.
- 2.) Стабильность и устойчивость национальной экономики.
- 3.) Способность к саморазвитию и прогрессу.

Составными структурными элементами экономической безопасности государства являются: технологическая, технико-производственная, валютно-кредитная, сырьевая, энергетическая, экологическая, информационная и экологическая составляющие.

Наиболее распространённым методом оценки уровня экономической безопасности, который используется учёными нашей страны, является наблюдение основных макроэкономических показателей и сравнение их с пороговыми значениями (метод С. Глазьева).

Для анализа состояния экономической безопасности используются их пороговые значения, т. е. предельные величины, несоблюдение которых приводит к формированию негативных, разрушительных тенденций в области экономической безопасности (табл. 1).

За основу исследования были взяты следующие показатели:

1. Показатели, характеризующие развитие экономики и экономический рост: доля в промышленном производстве обрабатывающей промышленности; доля в промышленном производстве машиностроения, объём инвестиций в процентах от ВВП.

2. Показатели, характеризующие производственный и научно-технический потенциал: расходы на научные исследования в процентах от ВВП, доля новых видов продукции в объёме промышленного производства.

3. Показатели, характеризующие качество жизни населения: продолжительность жизни населения, разрыв между доходами 10% самых высокодоходных и 10% самых низкодоходных групп населения, уровень общей безработицы в экономически активном населении (ЭАН).

4. Показатели, характеризующие динамичность и адаптивность хозяйственного механизма, а также его зависимость от внешних факторов: доля импорта во внутреннем потреблении, инфляция (ИПЦ) за год.

Таблица 1. Показатели экономической безопасности Российской Федерации за 2009.

Показатели	Прогнозные значения Минэкономразвития	Пороговые значения по данным Глазьева <sup>1</sup>	Факти-ческое состояние <sup>2</sup>	Соотношение фактических и пороговых значений <sup>3</sup>
Доля в промышленном производстве обрабатывающей промышленности	63,4%	70%	55%	0,87
Доля в промышленном производстве машиностроения	17,8%	20%	13,5%	0,67
Объём инвестиций, % от ВВП	22,8	25	20,3	0,81

<sup>1</sup> Глазьев С.Ю. Геноцид. Россия и новый мировой порядок. Стратегия экономического роста на пороге XXI века. М., 1997, с. 164--165.

<sup>2</sup> Российский статистический ежегодник. 2010: Стат.сб./Росстат.-М., 2010

<sup>3</sup> Соотношение фактического и порогового значений нормировано по отношению к пороговому значению, которое принимается за единицу. При этом оно рассчитывается как отношение фактического к пороговому, если желательна увеличение соответствующего показателя экономической безопасности, и наоборот, если желательна его снижение. Жирным шрифтом выделен показатель, величина которого удовлетворяет заданным критериям.

Расходы на научные исследования, % от ВВП	1,15	2	1,13	0,56
Доля новых видов продукции в объёме промышленного производства	3%	6%	3%	0,5
Продолжительность жизни населения	69,4	70	68,7	0,98
Разрыв между доходами 10% самых высокодоходных и 10% самых низкодоходных групп населения	15,8 раз	8 раз	16,5 раз	0,48
Доля импорта во внутреннем потреблении	41,10%	30%	41%	0,73
Уровень общей безработицы в экономически активном населении (ЭАН), %	6%	7%	9,3%	0,75
Инфляция (ИПЦ) за год, прирост цен, %	8,5	20%	8,80%	<b>2,27</b>

*Анализ функционирования реального сектора экономики России как основы обеспечения её экономической безопасности.* Реальный сектор экономики - это совокупность отраслей экономики, производящих материально-вещественные и нематериальные продукты и услуги, за исключением видов деятельности, относящихся к иным секторам.

Истоки кризиса 2008-2009 гг. необходимо искать в более отдаленных событиях и причинах, по крайней мере для России. Именно процессы 1990-х гг. определяли специфику данного кризиса, а значит перспективы промышленности и экономики страны. После 1989 г., и в особенности после распада СССР в 1991 г., мощный прежде потенциал индустрии, оборонно-промышленного комплекса не использовался эффективно на цели развития отечественных производств гражданского и военного назначения. Деградация отечественной промышленности и деиндустриализация обусловлены пореформенными факторами, системными по своему значению.

Необходимо отметить, что особенности российской кризисной динамики обусловлены сырьевой деформацией экономики, а значит, деиндустриализацией реального сектора страны. Пореформенная экономическая система настроена на долларовую цену за баррель нефти, а не на производительность общественного труда; внутренний рынок поставлен в системную зависимость от внешнего, и в итоге - от нефтедоллара. Его покупательная способность определяется масштабом эмиссии и подконтрольна лишь США.

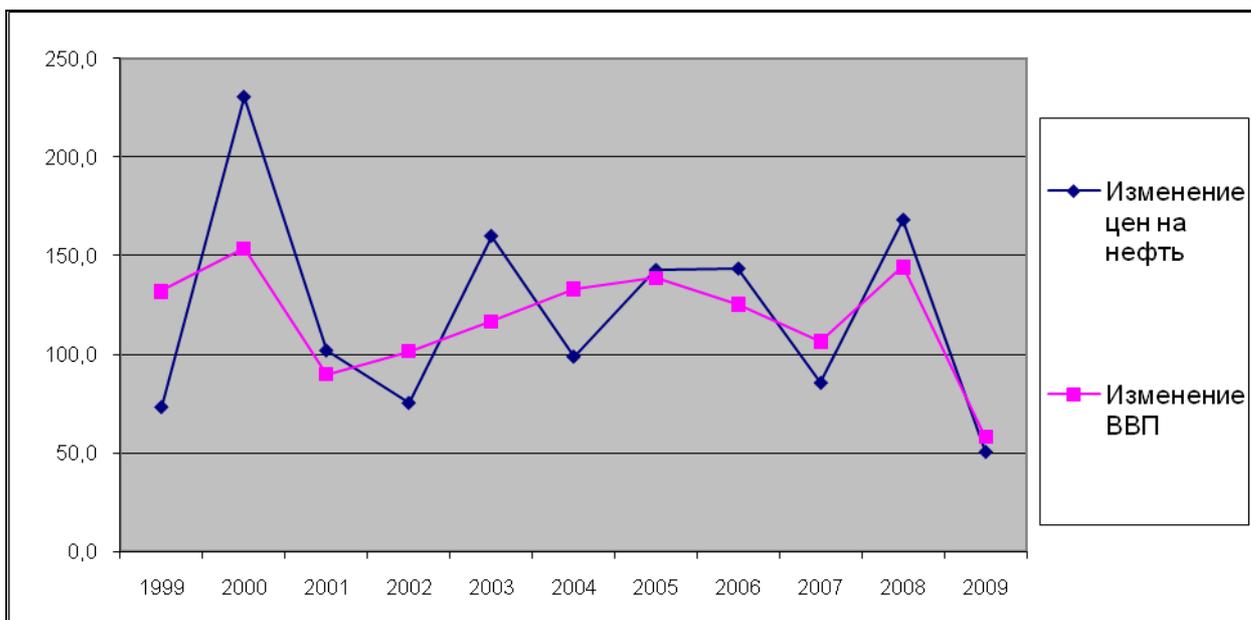


Рис. 1. Зависимость изменений размера ВВП от изменения цен на нефть за 1999 – 2009 гг.

Если в 1995 г. в объеме российского экспорта в страны дальнего зарубежья минеральные продукты занимали 40%, то сегодня - около 70%. Основные доходы, поддерживающие экономику страны и благосостояние людей, обеспечиваются прежде всего экспортом нефти и газа. Несомненно, предпосылки такого структурного перекоса возникли еще в 1980-е гг., но советская экономика, в отличие от нынешней, была комплексной. Даже в период падения цен на нефть с 27 долл. до 15 долл. за баррель ВВП страны увеличивался вплоть до 1990 г.

За последние 2 десятилетия структура производства в России претерпела существенные изменения. Произошло резкое сокращение производства по отраслям реального сектора экономики. Данные процессы явились существенной угрозой экономической и, соответственно, национальной безопасности России. Такие отрасли экономики, как промышленность (в особенности, обрабатывающая), сельское хозяйство, строительство, транспорт и связь являются основными источниками производства материальных благ и услуг в экономике страны. Сокращение наукоёмких и производительных отраслей народного хозяйства обусловлены структурной перестройкой экономики, её переход на сырьевую ориентацию. Данные таблицы 4 и таблицы 5 свидетельствуют о том, что с 1990 года доля промышленности в ВВП упала с 38% до 27,3%. Доля сельского хозяйства снизилась с 16,5% до 4,47. Доля обрабатывающих производств также продолжает снижаться в 2000-е годы, опустившись с 16,3% в 2003 г. до 15% в 2009 г. Доля строительства, всегда занимая не слишком высокие позиции в структуре ВВП, также снизилась с 9,6% в 1999 г. до 5,52 в 2009 г.

Таблица 2. Структура валового внутреннего продукта России по отраслям с 1990 по 2002 гг.

	1990	1993	1996	1999	2000	2001	2002
	Доля отрасли в ВВП						
Промышленность	38,04	35,68	29,65	31,17	32,67	39,55	27,51
Сельское хозяйство	16,53	8,30	7,13	7,75	7,32	5,98	5,82
Строительство	9,56	8,22	8,44	6,18	6,74	7,59	7,09
Прочие виды деятельности по производству товаров	1,27	0,65	0,56	0,51	0,45	0,51	0,82
Транспорт и шоссейное хозяйство	8,84	8,19	10,67	7,94	6,97	6,85	7,53
Связь	1,20	0,78	1,69	1,75	1,59	1,34	1,81
ВВП	100	100	100	100	100	100	100

Таблица 3. Структура валового внутреннего продукта России по отраслям с 2003 по 2009 гг.

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
	Доля отрасли в ВВП					
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	5,74	4,67	4,27	4,19	4,22	4,47
Рыболовство, рыбоводство	0,51	0,30	0,25	0,22	0,17	0,23
Добыча полезных ископаемых	6,62	11,15	10,92	10,06	9,33	9,10
Обрабатывающие производства	16,33	18,30	17,91	17,64	17,44	15,02
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3,56	3,29	3,16	3,00	2,88	3,17
Строительство	6,05	5,35	5,23	5,74	6,26	5,52
Транспорт и связь	10,71	10,24	9,78	9,66	9,08	9,53
ВВП	100	100	100	100	100	100

*Совершенствование управления и меры по развитию реального сектора экономики.* Системное решение задач обеспечения экономической безопасности состоит в переходе российской экономики от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному типу. Это позволит резко расширить ее конкурентный потенциал за счет наращивания сравнительных преимуществ в науке, образовании и высоких технологиях и на этой основе задействовать новые источники экономического роста.

- Негативные тенденции могут быть преодолены только при ускоренном принятии на государственном уровне нормативных правовых актов и создании механизмов, обеспечивающих комплексное решение проблем, связанных с вовлечением в хозяйственный оборот прав на результаты научно-технической деятельности и созданием системы управления этими правами:

- проведением последовательной государственной инновационной политики с целью создания целостной и эффективной национальной инновационной системы, включающей правовые, экономические и организационные меры на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, направленные на стимулирование и повышение экономической эффективности инновационной деятельности;

- созданием системы экономических стимулов для производителей при вовлечении в гражданско-правовой оборот результатов интеллектуальной деятельности и обеспечением государственной поддержки дальнейшего развития национальной инновационной инфраструктуры;

- устранением противоречий в нормативных правовых актах, касающихся учета объектов интеллектуальной собственности в составе нематериальных активов предприятий, совершенствованием системы бухгалтерского учета нематериальных активов организаций научно-технической сферы и действующих стандартов;

- определением порядка распределения, закрепления и распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности, полученными за счет средств федерального бюджета, разработкой системы действенных правовых норм, регламентирующих передачу исключительных прав, и контроля за их использованием;

- обеспечением инновационного преобразования отраслей промышленности и национальных интегрированных структур путем увеличения выделяемых на это государственных ресурсов в масштабах экономики страны и организации системы государственных целевых программ;

- введением механизма, обеспечивающего исполнение принятых обязательств по внебюджетному финансированию НИОКР и производству инновационной продукции исполнителями государственных контрактов.

Необходимо не только прервать процесс деиндустриализации, но добиться обратного, превратить Россию в передовую индустриальную державу современности, организовав масштабную индустриализацию на новой технологической основе.

**Е.В. Слезко**  
к.э.н., доц. кафедры ГИМУ,  
(ГУУ, г. Москва)

## **ПРОБЛЕМЫ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ПРЕДПРИЯТИЙ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА В ОАО**

В рамках проведения административной реформы, продолжается оптимизация государственного сектора экономики. Данный процесс предусматривает преобразование унитарных и казенных предприятий, не входящих в состав ОПК и стратегических предприятий в акционерные общества и продажу их акций. Доли акций, подлежащие продаже определяются в зависимости от видов деятельности осуществляемых организацией и возложенных на неё задач.

Одной из основных особенностей московской структуры городского хозяйства является высокая доля федеральной собственности, собственности города Москвы и собственности муниципальных образований в структуре городского хозяйства. Наряду с этим присутствует значительное количество «непрофильных активов», то есть предприятий государственных форм собственности не играющих жизнеобеспечивающей роли в решении задач управления городским хозяйством, прекращение функционирования которых не означает возникновение в городе чрезвычайной ситуации. В отношении таких предприятий активно идет процесс акционирования и приватизации, нацеленный на оптимизацию структуры государственной собственности в системе управления городским хозяйством и привлечения дополнительных инвестиций в экономику города.

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 обеспечение пропорционального развития систем городского хозяйства. Проектирование организации управления на основе системного подхода сложнейшая задача, которая должна возлагаться на специалистов, владеющих методологией формирования организационных систем.

Данные процессы, происходящие в государственном секторе экономики, в частности в системе управления городским хозяйством, при продолжении проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства обуславливают необходимость углубления знаний служащих, занимающихся управлением городским хозяйством, в сфере управления корпоративной собственностью.

При наличии квалифицированных управленческих кадров, применение адаптированных механизмов и инструментов корпоративного управления собственностью как на федеральном так и на региональном уровнях управления государственным имуществом, имуществом субъектов федерации и имуществом муниципальных образований, окажет благотворное влияние на

государственный сектор экономики и развитие экономики Российской Федерации в целом.

Наиболее актуальными задачами программы повышения квалификации специалистов городского хозяйства в области практического управления корпоративной собственностью можно считать: уточнение структуры и состава корпоративной собственности, формализацию целей, задач и принципов ее функционирования, определение критериев эффективности управления, которые, в свою очередь, требуют поиска и обоснования методических подходов к решению конкретных экономических задач – оценки отдельных объектов корпоративной собственности и определения эффективных направлений их структурного развития, системный подход к проектированию организации управления, а также применение адаптированных инструментов и механизмов корпоративного управления собственностью в управлении государственным, региональным и муниципальным имуществом.

Повышение квалификации специалистов городского хозяйства в области управления корпоративной собственностью позволит в короткие сроки и с минимальными потерями реализовать процесс реструктуризации предприятий городского хозяйства в ОАО.

**Э.А.Смирнов**

докт. экон. наук, доц.  
(ГУУ, г. Москва)

## **БИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВОСПРИЯТИЯ ЧЕЛОВЕКОМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ**

*Актуальность.* Субъект государственного решения имеет дело с потребителями, характеризующимися большим диапазоном разнообразия по восприятию информации. Этот диапазон зависит от многих аспектов, в том числе и от биологических.

Биологическая субстанция человека существенным образом влияет на многие физические и интеллектуальные процессы, происходящие в нем. К биологическим аспектам относятся, гендерные различия, состояние здоровья, тип мышления, возраст, группа крови, темперамент. При этом восприятие человеком текста государственного решения может быть полным и неполным, точным и ошибочным, глубоким, поверхностным или иллюзорным, быстрым и медленным.

Реакция на государственное решение может быть направлена как на взаимодействие, так и на противодействие между потребителями и субъектами управленческой деятельности. Достичь взаимодействия с подавляющим числом потребителей решения достаточно трудно [1].

Таким образом, актуальность состоит в необходимости шире применять новые технологии, направленные на учет биологических особенностей человека при подготовке, реализации и исполнении государственных решений.  
*Влияние биологических особенностей человека на восприятие решений.*

Биологические особенности человека изучаются физиологией в рамках закономерностей взаимодействия живых организмов с окружающей средой, их поведения в различных условиях.

Темперамент человека оказывает существенное влияние на подготовку, реализацию и восприятие решений. Он характеризует динамические, а не содержательные особенности деятельности человека. Для согласования темперамента человека с решением необходимо использовать приемы структурного подхода к оформлению Государственных решений (табл. 1).

Таблица 1

Соответствие структуры решений темпераменту

Темперамент		Приемы структурного подхода к оформлению решений
Наименование	Особенности	
Холерический	Активность, агрессивность, страсть, поспешность, энергичность, многополярность дел.	Подробный заголовок. Контрастный шрифт и фон решения. Большой шрифт, бросающийся в глаза.
Сангвинический	Отзывчивость, поверхностность, разбросанность, непостоянство, импульсивность, коммуникабельность, оптимизм	Подробный заголовок с резюме (кратким содержанием) решения. В резюме также должны быть призывы и положительный результат.
Флегматический	Выдержанность, медлительность, рассудительность, размеренность, основательность,	Полное содержание текста решения.
Меланхолический	Впечатлительность, благородство, эмоциональность, замкнутость и застенчивость, альтруизм	Полный текст решения с дополнительными приложениями, касающихся деталей решения, а также информацию для разрешения возникнувших вопросов по содержанию решения

Этого соответствия можно достигнуть двумя способами:

- Составить 4 отдельные версии одного и того же государственного решения (ГР) для холериков, сангвиников, флегматиков и меланхоликов;
  - Составить один структурированный текст ГР, в котором должно быть четыре блока информации:
    - подробное название подготовленного ГР,
    - резюме ГР,
    - подробное содержание ГР,
    - приложения к ГР с набором расчетов, объяснений и согласований.
- В структурированном тексте:
- холерик прочтет только подробный заголовок и сам представит себе дальнейший текст с порядком его выполнения,
  - сангвинику достаточно прочитать заголовок и основные положения ГР (резюме),
  - флегматику необходимо прочесть все содержание ГР,
  - меланхолику полезно ознакомиться со всем текстом ГР и с расчетными материалами по ГР в приложениях к тексту ГР.

*Группа крови* человека также влияет на процессы подготовки, реализации и восприятия решений. Она, в отличие от темперамента, характеризует содержательные, а не динамические особенности деятельности человека (табл. 2).

Таким образом, тексты государственных решений должны учитывать группу крови исполнителей и потребителей в области семиотики и лингвистики.

Критериями качества содержательности текста являются:

- благозвучие, грамотность, графическое оформление текста,
- использование стилистических приемов,
- насыщенность строки символами,
- лёгкость чтения, логичность текста,
- уровень образования, сложность текста,
- соотношение шрифта текста и расстояния просмотра,
- профессиональный подход.

Таблица 2

Соответствие структуры решений группе крови человека

Группа крови	Особенности человека	Приемы содержательного подхода к оформлению решений
Первая	Лидер и энтузиаст, коммуникабелен и целеустремлен, оптимист, ревнивый, высокомерен.	В решении должна быть возможность изменения или дополнения текстов.
Вторая	Трудолюбив, усерден, пунктуален, организован, спокоен, доброжелателен и терпелив, скрытен	Решение должно иметь конкретные детальные пути выполнения заявленных заданий (например, в приложении).
Третья	Творец, креативен, индивидуален, необщителен, независим,	Текст решения должен содержать новые подходы к разрешению поставленных задач.
Четвертая	Организатор, уравновешен, лидер, рационален, общителен, тугоум, богатое воображение.	Текст решения не должен содержать несущественной информации, мелких деталей, подробного изложения путей реализации поставленных задач.

Этого соответствия можно достигнуть двумя способами:

- Составить 4 отдельные версии одного и того же государственного решения (ГР) для потребителей, имеющих различные группы крови.

- Составить один структурированный текст ГР, в котором должно быть четыре блока информации:

- примечание к ГР, в котором необходимо перечислить основные изменения и дополнения, которые внесли граждане или организации,
- приложения к ГР с детализацией путей выполнения заданий,
- выделение новых инновационных подходов для выполнения ГР,
- графическое и цветное выделение в тексте главной информации, содержащейся в ГР.

В структурированном тексте человек с:

- первой группой крови, возможно, найдет реализацию своих мыслей по поводу текста ГР и будет этим удовлетворен,

- второй группой крови посмотрит в ГР детализирующее приложение и будет удовлетворен,

- третьей группой крови обратит внимание на инновационные места в тексте ГР и будет удовлетворен новизной подходов,

- четвертой группой крови обратит внимание на графические и цветовые выделения главной информации текста ГР и будет удовлетворен общим подходом.

*Пол тела и пол мозга.* Восприятие человека во многом зависит от биологического и психофизиологического состояния тела и мозга человека. Выделяют различия по признакам построения и функционирования мозга и тела: мозг, свойственный женщине и мозг, свойственный мужчине (рис. 1). Мозг мужчины и женщины построены и функционируют по-разному [3].



Рис. 1. Многообразие биологического построения людей

Ориентация текстов государственных решений на типовую модель человека не позволяет сформировать требуемую реакцию для подавляющей группы населения. Имеются четыре варианта, к которым в разной степени относятся люди:

- тело и мозг, свойственные женскому полу,
- тело – женского пола, мозг – мужского пола,
- тело и мозг, свойственные мужскому полу,
- тело – мужского пола, мозг – женского пола (табл. 3).

Таблица 3

Особенности восприятия информации

Область	Мужчины	Женщины
Мозг		
Усваивание	Мужскую речь. (Женщина имеет сложный частотный диапазон)	
Колебания интеллекта	Весной – способности Осенью - агрессия	Нет зависимости
Предмет внимания	Вещи (явления)	Отношения (процесс)
Обоняние	Хуже	Лучше
Детали	Не обращают внимания	Улавливают тональность голосов, многозначительность взглядов и жестов
Запоминание	Организованной, либо персональной информации	Разнородной информации
Разграничение функций мозга	Четкая структура	Гибкая структура
Эффективный канал эмоционального	В правое полушарие (через левый глаз).	В левое полушарие (через правый глаз), так и в

восприятия		правое (через левый глаз) полушарие.
Тело		
Физическая выносливость допустимых нагрузок	Малая	Высокая. Умеют расслабляться
Здоровье	Стабильно среднее	Стабильно болезненное. Чаще страдают простудными заболеваниями.

По данным Росстата РФ на 21.01.2011 в РФ проживает 76 млн. женщин и 66 млн. мужчин. По крайней мере, у одного мужчины из пяти - женские мозги - вне зависимости от его внешности, у каждой седьмой женщины - мужской склад ума [4]. Таким образом, женские мозги превалирует над мужскими еще более.

Имеются случаи, когда человек чувствует дисгармонию своего построения и даже пытается скорректировать свой пол под имеющуюся конструкцию мозга.

Разнообразие биологического построения людей требует разнообразия построения, предназначенных ему посланий.

Мужской мозг лучше оперирует с вещами, формами и теоремами, женский – лучше видит, чувствует и слышит информацию. Женский мозг лучше воспринимает и обрабатывает сигналы внешнего мира, в т.ч. отношения между людьми. Он лучше улавливает тональность голосов, многозначительность взглядов и жестов.

Женский мозг лучше запоминает разнородные, не связанные между собой элементы. Мужской мозг запоминает связанные блоки информации.

На работу мозга большое влияние оказывают гормоны. Их количество у женщин больше, поэтому алогичность женского мозга выше.

Структура женского мозга является более распределенной по функциям, а мужской мозг имеет более сосредоточенную функциональную структуру. В результате, мужской мозг дольше, чем женский реагирует на информацию, но более системно ее обрабатывает. Эмоциональная окраска информации имеет большее значение для женского мозга, чем для мужского. Женский мозг воспринимает информацию обоими полушариями, а мужской – одним. Это лишь часть отличий.

В течение всей жизни у женщины от рождения до старости, происходит непрерывная перестройка ее организма. Мышечная ткань составляет у женщин 32-35% массы тела, у мужчин же - 40-44%. Объем сердца у женщин на 25% меньше, чем у мужчин. Женщины чаще, чем мужчины, страдают простудными заболеваниями. Таким образом, построение тела женщин и мужчин играет также большую роль при выборе приемов профессионального управления.

Анализ литературы по нейробиологии, биологии и общей медицине, касающейся особенностей функционирования мозга и организма человека применительно к общественным коммуникациям, приводит к следующим выводам:

- примерно 85% биологических процессов являются общими, а 15% индивидуальными (особенными),
- биологическое состояние существенно образом влияет на текущее социально-психологическое и физическое состояние,
- учет биологического состояния открывает большие возможности реально повысить качество восприятия информации.

Для улучшения восприятия текстов государственных решений необходимо:

- формировать отдельные тексты для женщин и мужчин,
- в аудиотекстах использовать мужскую речь,
- для мужчин использовать разную стилистику текстов в зависимости от времени года,
- для мужчин приводить больше примеров, а для женщин больше информации о пользе решения,
- объем информации для слушателей мужчин должен был меньше, чем для женщин и др.

В Государственном университете управления и Московском гуманитарном университете 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.

#### *Использованная литература*

1. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М.: КДУ, 2004.
2. Смирнов Э.А. Управленческие решения. Учебник для ВУЗов. -М.: РИОР, 2010.
3. Интернет-ресурс: <http://www.xpomo.com/ruskolan/rasa/mozg.htm#top>
4. Интернет-ресурс: <http://www.galactic.org.ua/Prostranstv/n-nov-7.htm>

***Н.Н. Соколов***

*канд. социол. наук, доц.  
(ГУУ, г. Москва)*

### **ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВА ПО СОЗДАНИЮ И РАЗВИТИЮ В РОССИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

В наше время бурного развития электронной индустрии и информационных технологий одной из важных задач страны, которая не хочет оставаться во втором "эшелоне" мирового сообщества, является проблема широкой информатизации внутри страны как на государственном уровне, так и на всех других уровнях гражданского общества. Для этого требуется широкое внедрение современных IT-технологий.

Давайте посмотрим, что нужно сделать, чтобы решить эту задачу. В первую очередь, необходимо покрытие сеткой коммуникационной сети не только в больших городах, но и во всех регионах, малых городах, деревнях и селах. Во-вторых, обеспечение доступности этой сети по тарифам для широкого круга населения. И, в-третьих, обучение навыкам работы с информационными технологиями молодого и подрастающего поколения, переобучения или помощи в освоении среднему и старшему поколению.

Несмотря на простоту, логичность и ясность решения данной проблемы можно констатировать, что в России существует еще множество проблем и задач на пути вхождения страны в современное мировое информационное сообщество. Например, доступной сетью интернета покрыты только крупные федеральные города. Как отмечает известный российский предприниматель,

управляющий партнер нескольких крупных компаний Дмитрий Потапенко, которому часто приходится дистанционно работать из всех уголков страны - в России даже в крупных городах не всегда и везде можно найти интернет, чтобы легко и быстро можно было войти в сеть со своего персонального компьютера или нетбука. В пример Дм. Потапенко приводит город Екатеринбург, где в командировке не так-то и просто найти обычный для европейских городов Wi-Fi или просто надежное и бесплатное сетевое подключение, даже в хорошей и дорогой гостинице. То же касается и новой скоростной сети современного поколения передачи информации 4G "Yota", которая покрывает интернетом только некоторые большие города России и фактически еще находится на начальной стадии развития.

Также существует и проблема по доступности интернет-сетей с точки зрения ценовой политики или, так называемых, тарифов по трафику, который обычно состоит из постоянной абонентской платы и, часто, из дополнительной переменной части, соответствующей объему скачиваемой информации. Например, тарифы одной из известных сетевых компаний кабельного телевидения и интернета "Акадо" составляют от 300-т до 600-т рублей в месяц плюс дополнительно 120 руб./мес. за техническую поддержку. С одной стороны, нельзя сказать, что суммы по европейским меркам большие, с другой стороны, для многих школьников, студентов или пенсионеров такие цены становятся уже недоступными. То же самое касается и мобильной телефонии. Принципиально, каждый абонент сотовой сети может использовать мобильный телефон в качестве интернет-модема. Однако эта услуга для большей части населения достаточно дорога и массового распространения пока не получила. Абоненты частных компаний также последнее время стали отмечать проблему начисления дополнительных неоказанных услуг или "ошибочно" начисленных объемов трафика, что вызывает у населения в целом негативное отношение и отторжение информационных услуг частных компаний.

В то же время, надо отметить весьма позитивную тенденцию. Например, крупнейшая компания ОАО «Московская городская телефонная сеть» после проведения ребрендинга наряду со стандартными предложениями услуг предлагает и чрезвычайно гибкие тарифы по низкой стоимости. Например, с абонентской платой 20 руб./мес. и платежами за пользование в сутки 9 руб. Такие тарифы при очень качественной связи и высокой надежности доступны уже широким кругам населения и это, несомненно, будет способствовать повсеместному распространению информационных технологий.

Таким образом, в России намечается и позитивная тенденция. По статистике интернет-сайта Фонда «Общественное мнение» данные за 2010 год показывают, что постоянных пользователей виртуальной сети становится все больше. Главным образом прирост достигается за счет представителей регионов, а также жителей центральных областей, находящихся в пенсионном возрасте.

Более подробно статистические данные выглядят следующим образом:

1. В территориальных единицах с населением 100 000 человек и более интернетом пользуются от 45% населения, в столичных же регионах этот показатель доходит до 67%.

2. Прирост интернет аудитории в процентном отношении таков:

- Москва – 9%
- Санкт-Петербург – 13%
- Города с населением более 100 000 человек – до 22%
- Небольшие населенные пункты – 28%
- Сельская местность – 31%

3. Средний возраст пользователей всемирной паутины по России составляет 25-34 года, а в столичных регионах 45-54 года.

4. Ежедневно интернетом пользуются 28% россиян или 32 миллиона граждан. Это так называемая суточная аудитория, прирост которой достиг отметки в 12% или 3,3 миллиона человек за последний квартал 2010 года.

У социологов не возникает сомнений, что положительная динамика в отношении увеличения интернет аудитории будет сохраняться и в дальнейшем, поскольку интернет и средства его обеспечения становятся все доступнее. Виртуальный мир перестает ассоциироваться с индустрией развлечений, и многие люди активно используют его для организации трудовой деятельности, стремясь повысить собственно материальное благосостояние. Оплата интернет услуг, поэтому закладывается в ежемесячный бюджет и вполне может быть приравнена к платежам за электрическую энергию, коммунальные услуги, стационарную и мобильную телефонную связь.

Можно также еще отметить, что частный бизнес потребительских услуг и товаров интегрируется во всемирную сеть интернет достаточно быстро, тем самым расширяя маркетинговую нишу и привлекая всё большее количество клиентов. Например, практически во всех кафе-ресторнах МакДональдс можно бесплатно пользоваться сетью Wi-Fi для работы и развлечений.

Очень хорошей новостью для российских пользователей мобильных смартфонов стало то, что в новую модель телефона iPhone 4S компании Apple встроили модуль российской системы позиционирования ГЛОНАСС. По мнению Wall Street Journal, тот факт, что Apple признала ГЛОНАСС, может подтолкнуть других производителей смартфонов снабдить свою продукцию поддержкой этой системы. Этот факт также прямо и косвенно признает, что Россия постепенно интегрируется в передовое мировое сообщество и, даже, отчасти, выходит на лидирующие позиции - по мнению экспертов, географическое позиционирование системы ГЛОНАСС в северных и полярных широтах будет лучше, так как система изначально проектировалась для нашей страны как альтернатива GPS. С 2001 по 2011 год на проект ГЛОНАСС российское правительство потратило в общей сложности 140,1 миллиарда рублей (или около 4,7 миллиарда долларов), что делает его самой дорогой программой в истории российского Федерального космического агентства.

Как еще один положительный пример можно привести и сеть Wi-Fi в Государственном университете управления, которая бесплатна и доступна в любой точке университета. Сеть позволяет студентам и преподавателям прямо на занятиях интерактивно обращаться к информационным материалам в Интернете, смотреть энциклопедии, википедии, on-line-словари, просматривать графический и видеоматериал, что значительно повышает интерес учащихся, динамичность, красочность и запоминаемость занятий.

Все это вместе постепенно приводит к построению нового информационного общества и обновлению системы образования в целом. Как сказал министр образования А.А. Фурсенко, выступая в передаче на телеканале "Россия-24" 22 октября 2011 года: "Современная задача образования - научить учащихся учиться. Уметь самим искать новую информацию, самообучаться и применять новые знания на практике. А задача простой трансляции знаний учащимся постепенно отходит на второй план, так как большая часть информации уже в течение 5 лет успевает устареть".

К одному из главных весомых факторов информационной интеграции России в глобальное мировое сообщество можно отнести создание российской национальной информационной системы, на которую в ближайшие 2 года будут потрачены 490 млн. рублей. На бюджет же всей государственной программы

"Информационное общество", рассчитанной до 2020 года, выделяется порядка 88 млрд. рублей.

В долгосрочную целевую программу входит шесть направлений: электронное государство и эффективность государственного управления, повышение качества жизни граждан и улучшение условий ведения бизнеса в информационном обществе, преодоление "информационного неравенства", безопасность информационного общества, развитие рынка информационно-коммуникационных технологий, цифровой контент и сохранение культурного наследия.

Общей целью программы является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе

К основным задачам программы относятся повышение качества жизни граждан и улучшение условий развития бизнеса в информационном обществе, в том числе:

- развитие сервисов для упрощения процедур взаимодействия общества и государства с использованием информационных и телекоммуникационных технологий; перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид;

развитие инфраструктуры доступа к сервисам электронного государства; повышение открытости деятельности органов государственной власти; создание и развитие электронных сервисов в области жилищно-коммунального хозяйства;

- создание и развитие электронных сервисов в области образования и науки;

- создание и развитие электронных сервисов в области культуры и спорта.

- построение электронного правительства и повышение эффективности государственного управления, в том числе: формирование единого пространства юридически значимого электронного взаимодействия;

- создание и развитие государственных межведомственных информационных систем, предназначенных для принятия решений в реальном времени;

- создание справочников и классификаторов, используемых в государственных (муниципальных) информационных системах; повышение эффективности внедрения информационных и телекоммуникационных технологий на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- создание инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации;

- развитие системы учета результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполненных в рамках государственного заказа;

- обеспечение перевода в электронный вид государственной учетной деятельности;

- создание и развитие специальных информационных и информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти, в том числе защищенного сегмента сети Интернет и системы межведомственного электронного документооборота.

Также ставятся задачи развития российского рынка информационных и телекоммуникационных технологий, обеспечение перехода к экономике, осуществляемой с помощью информационных технологий, в том числе:

- стимулирование отечественных разработок в сфере информационных и телекоммуникационных технологий; подготовка квалифицированных кадров в сфере информационных и телекоммуникационных технологий; развитие экономики и финансовой сферы на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий; формирование социально-экономической статистики развития информационного общества; развитие технопарков в сфере высоких технологий.

- преодоление высокого уровня различия в использовании информационных технологий регионами, различными слоями общества и создание базовой инфраструктуры информационного общества, в том числе: развитие телерадиовещания;

- развитие базовой инфраструктуры информационного общества; популяризация возможностей и преимуществ информационного общества; повышение готовности населения и бизнеса к возможностям информационного общества, в том числе обучение использованию современных информационных и телекоммуникационных технологий.

Важное место отводится обеспечению безопасности в информационном обществе, в том числе: противодействие использованию потенциала информационных и телекоммуникационных технологий в целях угрозы национальным интересам Российской Федерации; обеспечение технологической независимости Российской Федерации в отрасли информационных и телекоммуникационных технологий; развитие технологий защиты информации, обеспечивающих неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, а также безопасность информации ограниченного доступа; обеспечение развития законодательства Российской Федерации и совершенствование правоприменительной практики в области использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Что же ожидается от реализации этой государственной программы "Информационное общество 2020"? В первую очередь, это соблюдение прав человека и основных свобод, в том числе права каждого человека на свободу убеждений и информацию; социализация на основе общения; уважение достоинства человеческой личности, ограничение свобод исключительно в установленных законом пределах; непрерывное образование, в том числе образование для взрослых, возможность каждого человека овладевать навыками и знаниями на протяжении всей жизни; формирование открытого творческого сообщества, способствующего созданию инноваций; расширение возможностей трудоустройства и самозанятости.

Немаловажным является создание новых форм солидарности, партнерства и сотрудничества между органами государственной власти, гражданами и организациями; распространение региональных инициатив и межрегионального сотрудничества; ослабление воздействия традиционных препятствий, связанных со временем и расстоянием; стандартизация процессов и услуг, создание единой среды для пользования услугами в любой точке мира независимо от применяемой технологии.

На сегодняшний день благодаря значительному вниманию со стороны руководства страны, а также широкому освящению данной темы в СМИ, идея создания информационного общества, оказания электронных услуг и электронного правительства получила широкую огласку и поддержку. Многие граждане связывают с этим улучшения в будущем предоставления

государственных услуг, большей подконтрольности и прозрачности государственного управления, снижению бюрократических процедур. То есть, другими словами, общество ожидает организацию более справедливого и простого взаимодействия между населением и властью.

По исследованиям эксперта ИКТ-систем в сфере государственного управления Виктора Гриднева эти ожидания существуют не только у наиболее продвинутой прослойки молодежи, которая «на ты» с интернетом и возможностями информационных технологий, но и у значительного количества пожилых людей включенных в контур социальной поддержки (тех, которые получают значительное количество государственных социальных услуг и, как следствие, сталкиваются с необходимостью обходить различные инстанции для сбора подтверждающих документов для получения льгот, субсидий, и т.п.). И преимущества, которые должны быть представлены в результате реализации проекта по информационному обществу понятны и дают возможности и перспективы каждому отдельному человеку. Люди это чувствуют, и это подтверждает внедрение информационных технологий в нашу жизнь за последнее десятилетие, а, значит, создается позитивная и конструктивная поддержка этих реформ со стороны общества.

Таким образом в рамках реализации Программы будут созданы сервисы на основе информационных и телекоммуникационных технологий, которые являются инструментами получения положительных результатов в различных сферах деятельности - здравоохранении, культуре, образовании и профессиональной подготовке, предпринимательстве и деятельности органов государственной власти. Эффекты, возникающие при использовании информационных и телекоммуникационных технологий в различных сферах деятельности, в конечном итоге повлияют на повышение качества жизни граждан вне зависимости от их возраста, состояния здоровья, региона проживания, на возможность и условия работы, повышение производительности труда и конкурентоспособности российских товаров, а также на уровень ведения диалога между народами и странами, что будет способствовать, в целом, интеграции России в мировое информационное сообщество.

#### *Использованная литература*

1. Федеральная целевая программа России: Государственная программа "Информационное общество 2020". Министерство экономического развития РФ, Департамент государственных целевых программ и капитальных вложений: <http://fcp.economy.gov.ru>, 2011.
2. Интернет-сайт Фонда общественного мнения: <http://fom.ru>, 2010.
3. Интернет-сайт ЗАО «АКАДО-Столица»: <http://www.akado.ru / services / internet>, 2011.
4. Интернет-сайт ОАО «Московская городская телефонная сеть»: <http://mgts.ru>, 2011.
5. Эндрю Кутс. Что такое ГЛОНАСС и почему она поддерживается в iPhone 4S. Интернет-сайт "inoSMI.ru" ("Digital Trends", США): <http://www.inosmi.ru>.
6. Гриднев В.В. Общественное звучание темы «электронного правительства» в России. <http://www.gridnev.info>, 2011.

## **КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: РЕАЛИЗАЦИЯ В РОССИИ**

Случайно или нет, но наступление нового тысячелетия совпало с глубоким переворотом, который происходит в мире в последние 30-40 лет и затрагивает все сферы жизни человечества. Возросшая мощь экономики и негативные тенденции ее глобализации стали огромной разрушительной силой. Способность природы самовосстанавливаться и поддерживать развитие человечества оказалась не безграничной. Мир сегодня находится на грани экологической катастрофы. Но еще больше, чем разрушение природы, поражает воображение масштаб деградации бытийных и ценностных основ существования человечества как такового. Необычайно обострилась борьба за ресурсы, произошло небывалое расслоение мира по доходам, существенно увеличились масштабы нищеты населения.

Осмысление этих и других глобальных проблем современности привело к осознанию необходимости смены существующих приоритетов на экологические во всех аспектах государственной политики, что невозможно без соответствующего изменения сознания людей, системы ценностей общества в целом, понимания сути экологических проблем и ответственного участия каждого человека в их решении. Возникла необходимость формирования новой модели развития цивилизации, которая могла бы противостоять глобальному кризису. Такая модель получила название «устойчивое развитие».

Термин «устойчивое развитие» первоначально появился в природопользовании, в частности в рыбном и лесном хозяйстве<sup>1</sup>. Под этим термином понималась система эксплуатации природных ресурсов, при которой они не истощаются и имеют возможность естественного воспроизводства.

В 1987 году созданная ООН Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию в докладе «Наше общее будущее» впервые ввела в оборот понятие устойчивого развития, определив его следующим образом: «Человечество способно сделать развитие устойчивым - обеспечить, чтобы оно удовлетворяло нужды настоящего, не подвергая риску способность будущих поколений удовлетворять свои потребности»<sup>2</sup>. Эта формулировка сейчас широко используется в качестве базовой.

Концепция устойчивого развития появилась в результате объединения трех основных точек зрения: экономической, социальной и экологической.<sup>3</sup>

Экономический подход к концепции устойчивости развития основан на необходимости согласования природопользования с эволюционной периодичностью природных процессов. При формировании экономической политики неизменно должны учитываться экологические соображения. Необходимо обеспечить оптимальное использование ограниченных ресурсов и применение экологических — природо-, энерго-, и материалосберегающих технологий, включая создание экологически приемлемой продукции, минимизацию, переработку и уничтожение отходов.

<sup>1</sup> Джейкобс М. Зеленая экономика: окружающая среда, устойчивое развитие и политика будущего. Ванкувер, 1993.

<sup>2</sup> Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКСОР) / Пер. с англ. Под ред. С.А. Евтеева, Р.А. Перелета. – М.: Прогресс, 1989.

<sup>3</sup> Свободная энциклопедия Wikipedia.org

Социальная составляющая устойчивости развития ориентирована на человека и направлена на сохранение стабильности социальных и культурных систем. Здесь решающее значение приобретает идея социального равенства и справедливого распределения благ. Необходимо сохранить культурный капитал и многообразие в глобальных масштабах.

С экологической точки зрения, устойчивое развитие должно обеспечивать целостность биологических и физических природных систем. Особое значение имеет жизнеспособность экосистем, от которых зависит глобальная стабильность всей биосферы. Основное внимание уделяется сохранению способностей к самовосстановлению и динамической адаптации таких систем к изменениям. Деградация природных ресурсов, загрязнение окружающей среды и утрата биологического разнообразия сокращают способность экологических систем к самовосстановлению.

Устойчивое развитие означает не просто количественный рост, но и качественное улучшение. Предполагается создание такой социальной и экономической системы, которая обеспечивала бы на долгосрочной основе не только высокий уровень жизни, но и высокий уровень ее качества, т.е. рост реальных доходов, образовательного уровня, улучшения здравоохранения и т.д. Нельзя назвать развивающимся обществом, в котором истощаются экологические богатства, или обществом, достигающее экономического роста в ущерб другим составляющим развития. Неразрывность экономики и экологии, их взаимозависимость - одно из основных условий гармоничного развития.

Именно «устойчивое развитие» в противовес «стабильному росту» отражает требуемое реальностью отношение человека к окружающей его действительности.

Необходимо также отметить, что переход к устойчивому, не истощающему развитию, невозможен без повсеместного внедрения эффективных инноваций, главной задачей которых в рамках данной концепции является уравнивание потребностей человечества с расходом ресурсов биосферы таким образом, чтобы не уничтожить запасы и не свести саму возможность дальнейшей жизни на «нет». Инновации призваны сократить затраты ресурсов, время, энергию и усилия на производство, смягчая нагрузку от растущих потребностей человечества.<sup>1</sup>

Повсеместное внедрение инноваций требует особых экономических условий, стимулирующих или, по крайней мере, не препятствующих модернизации производственной и социальной сфер общества.

За два с половиной десятилетия формирования концепции устойчивого развития был достигнут крайне незначительный прогресс с учётом происходящего дальнейшего обострения проблем нищеты и ухудшения экологической обстановки. Для преодоления сложившейся ситуации необходимо повсеместное (в мировом масштабе) принятие практических мер на основе эффективных инноваций и достижение результатов по построению справедливой экономики, ответственного общества и системы рационального природопользования и как следствие достижение экологического равновесия.

После Конференции ООН 1992 г. в Рио-де-Жанейро по проблемам окружающей среды и развитию более 100 стран разработали и применяют на практике стратегию устойчивого развития. Всемирный саммит ООН по устойчивому развитию, состоявшийся в сентябре 2002 года в г. Йоханнесбурге (ЮАР), подтвердил приверженность всего мирового сообщества идеям устойчивого развития.

---

<sup>1</sup> Медиаресурс [ecorussia.info](http://ecorussia.info)

После проведения вышеперечисленных мероприятий в России был разработан ряд государственных документов в области развития национальной стратегии устойчивого развития, в частности:

- Основные положения государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (1994 г.);
- Указ Президента от 1 апреля 1996 г. о «Концепции перехода РФ к устойчивому развитию»;
- Национальный план действий по охране окружающей среды РФ на 1999–2001 гг.
- Основные направления социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу (2000 г.);
- Экологическая Доктрина РФ (2002 г.);
- Энергетическая стратегия РФ (2003 г.);
- Федеральный закон «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата» (вступил в силу в 2005 г.);
- Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности» (2009 г.);
- Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года;
- Так же был разработан проект государственной стратегии устойчивого развития, который в дальнейшем был направлен на доработку.

Россия подписала документы Конференции ООН в Рио-де-Жанейро, взяв на себя серьезные обязательства по реализации программы всемирного сотрудничества в рамках рассматриваемой концепции. Тем не менее, на данный момент в нашей стране нет полноценной, одобренной на высшем государственном уровне, стратегии перехода к устойчивому развитию. Не разработан конкретный план мероприятий по модернизации производства, сельского хозяйства, образования и просвещения населения в области ресурсосбережения и охраны окружающей среды. К тому же около 80% действующих в России природоохранных норм и правил носят лишь рекомендательный характер.<sup>1</sup>

Важно, чтобы дальнейшие реформы и государственные решения ориентировались именно на стратегию устойчивого развития страны, а не на «модернизационно-догоняющие» преобразования.

В переходе к устойчивому развитию Россия имеет ряд особенностей, которые в то же время являются преимуществами. В первую очередь имеются в виду высокий интеллектуальный потенциал и наличие мало затронутых хозяйственной деятельностью территорий, составляющих более 60 % всей территории страны, на которых сохранились невозобновляемые природные ресурсы и естественные экосистемы<sup>2</sup>.

На современном этапе, вероятно, единственный способ выйти на путь устойчивого развития - постепенный отказ от интенсивной продажи ресурсов, их разумная экономия, справедливое распределение природной ренты<sup>3</sup>. Более того, природные ресурсы России служат всему человечеству: имея на своей площади 65% диких лесов планеты, мы очищаем воздух, потребляемый всем человечеством. Поэтому Россия вправе поставить перед миром вопрос о

---

<sup>1</sup> <http://www.ustoichivo.ru>

<sup>2</sup> Основные положения стратегии устойчивого развития России /Под ред. А.М. Шелехова. М., 2002. - 161 с.

<sup>3</sup> Д.С. Львов Экономика развития. – М.: «Экзамен», 2002. – 512 с.

глобальной экологической ренте. Киотский протокол - первый шаг на пути справедливого решения этой проблемы.<sup>1</sup>

В краткосрочной перспективе России, прежде всего, необходимо преодолеть затянувшийся экономический кризис. Укрепление российской экономики, повышение ее эффективности должно производиться на базе современных экологически безопасных технологий с использованием современного мирового опыта. Следует оказывать государственную поддержку развитию высокоэффективных производств, малого и среднего предпринимательства, отказаться от реализации проектов, наносящих ущерб окружающей среде. Очевидна необходимость внедрения более строгих экологических стандартов, лицензирования, страхования, налогообложения, сертификации и т.д. Важно начать процесс общей стабилизации экологической ситуации в стране, ее улучшения в наиболее неблагоприятных регионах.

Необходимо принятие соответствующих мер для вывода из конкурентной среды неэкологичных продуктов, технологий и оборудования, для развития экологического страхования и торговли квотами различного рода в природопользовании. Важно способствовать на государственном уровне созданию и реализации экологически ориентированных инновационных программ. Должна быть сформирована система экономических мер, стимулирующих экологизацию производства. Необходимо принятие ряда экономических и административных мер для стимулирования деятельности по созданию рынков экологичной продукции, технологий и оборудования.

В мировом масштабе должны вводиться международные запреты на экспорт-импорт неэкологичных товаров, развиваться торговля квотами на допустимое экологическое воздействие. Особую роль играет постепенное ужесточение нормативов и контроля за воздействием на объекты природной среды.

Устойчивое развитие невозможно обеспечить в одной отдельно взятой стране, для этого необходимы согласованные усилия всех стран, системы соглашений, взаимное уважение, тесная кооперация, формирование международной системы финансовой поддержки устойчивого развития.

В долгосрочной перспективе необходимо добиться гармонизации взаимоотношений общества и природы в глобальном масштабе и в стране за счет: развития хозяйственной деятельности в пределах воспроизводственных возможностей биосферы; переноса акцента в системе человеческих ценностей с материально-вещественных на духовно-нравственные; осознания всеми необходимости рационального потребления. Охрана окружающей среды должна стать одной из главных стратегических целей развития.

Для реализации рассматриваемой концепции в масштабах страны необходимо разрабатывать региональные и местные планы действий по переходу к устойчивому развитию. Особое значение городов, как центров реализации принципов устойчивого развития, подчеркивалось ещё в 1994 году на Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов в Ольборге (Дания), где была принята Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская хартия).

Так в разных городах мира принимаются программы по снижению выбросов вредных веществ в атмосферу за счет развития общественного транспорта (Осло, Норвегия) и других мероприятий, создаются города коротких путей с помощью повышения строительной плотности и "обратной застройки" непомерно широких автотрасс (Берлин), строятся здания, соответствующие

---

<sup>1</sup> Основные положения стратегии устойчивого развития России /Под ред. А.М. Шелехова. М., 2002. - 161 с.

экологическим нормам с использованием материалов, которые способствуют минимальному потреблению энергии и воды. Большой вклад в реализацию стратегии устойчивого развития делает правительство Германии, развивая производство энергии ветра и солнца, за счет дотаций производителям.

Огромным шагом на пути к устойчивому развитию является строительство так называемых экогородов или устойчивых городов. Они проектируются с учётом влияния на окружающую среду и люди, проживающие в них, стремятся минимизировать потребление энергии, воды и продуктов питания, исключить неразумное выделение тепла, загрязнение воздуха углекислым газом и метаном, а также загрязнение воды. Устойчивый город может прокормить себя с минимальной зависимостью от окружающей местности, а энергию производить с помощью возобновляемых источников.<sup>1</sup> Примерами таких городов могут служить следующие: Фрайбург (Германия), Мельбурн (Австралия), Сент-Дейвидс и Лестер (Великобритания), Калгари (Канада), Уайтакере (Новая Зеландия), Аркозанти (Аризона, США), Меса-дель-Соль (в Альбукерке, Нью-Мексико, США), Гётеборг и Эльвстранден (Швеция), Лойя (Эквадор), Масдар (ОАЭ) и т.д. Также проекты по строительству экогородов осуществляются в Индии, Ирландии, Китае, Корее, Франции.

В России до недавнего времени создавались только экопоселения, такие как Нево-Эковиль в республике Карелия, Китеж в Калужской области и Тиберкуль в Красноярском крае и другие, а также отдельные проекты экодомов.

Однако в июле 2010 г. в 70 км от МКАД началось строительство первого в России экогорода Новое ступино, проект которого разработала компания MR Group. Это будет первый в России полноценный малоэтажный город с доступным жильём, рабочими местами и развитой инфраструктурой на 55 000 человек.

Так же в рамках данного доклада хотелось бы отметить строительство в 2009 г. концерном SKF в Твери первого в России «зеленого» завода по изготовлению подшипников для РЖД, который получил международный сертификат LEED класса Gold. Данный сертификат отражает высокую энергоэффективность и экологичность зданий.<sup>2</sup>

Тем не менее, строительство энергоэффективных объектов в России находится ещё на ранней стадии развития. Системы энергоснабжения, основанные на использовании возобновляемых источников энергии, также являются довольно редким и малознакомым явлением.

В заключении хотелось бы подчеркнуть, что государство способно процветать, только применяя эффективные технологии в промышленности, правильно распоряжаясь ресурсами, ведя рациональное природопользование и правильную экономическую политику.

---

<sup>1</sup> С. Шмелёв, И. Шмелёва: Стабильный город: проблемы междисциплинарных исследований. Межд. журнал стабильного развития, v.12, 2009. (англ.) и Ричард Регистер: Экогорода: построение городов в балансе с природой. New Society Publishers, 2006. (англ.)

<sup>2</sup> Медиаресурс [ecorussia.info](http://ecorussia.info)

**Ю.Н.Татарина (Нелина)**  
аспирант  
(ГУУ, г. Москва)

## **ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА ИЛИ ГОСПОДСТВО ПРОЛЕТАРИАТА? (к вопросу о роли «политической элиты» в советской политической системе)**

Деятельность по управлению государством традиционно считается не только сверх важной для существования и развития самого этого государства (как политической системы) и общества (социума, сложившегося исторически на территории страны), но и особо престижной для представителей государственной машины.

Значимость административно-политического управления и определяет особую роль властных элит, являющихся важнейшим субъектом политического процесса.

На протяжении всей истории человечества перспективы развития любого общества определялись активным меньшинством - политической элитой.

С точки зрения автора, политическая элита представляет собой особый общественный слой, состоящий из людей, обладающих государственной властью, в силу должностного положения в государственных органах, на постоянной основе принимающих стратегически важные политические решения или обладающих способностью и возможностью влиять на принятие таковых решений в связи со своим авторитетным положением в обществе.

Анализ элиты как особого социального слоя встречается в трудах Платона, Аристотеля, Конфуция, отмечающих особое место аристократии в системе управления обществом.

Так Конфуций обосновал деление общества на «благородных мужей» и «низких людей», Платон – также на две категории – правящее меньшинство и подчиняющееся ему большинство.

Заметный вклад в исследование проблем самой власти внесли Т.Гоббс, Т.Карлейль, Н.Макиавелли, Ш.Монтескье, Г.Алмонд, Р.Арон, М.Вебер, Х.Дженнингс, Л.Зиглер, Д.Истон, Г.Д.Лассуэлл, Р.Миллс, О.Шпенглера и другие. Особый интерес представляют работы наших соотечественников Н.Бакунина, Н.Бердяева, И.Ильина, Н.Леотьева, П.Сорокина, В.Ленина, Г.Плеханова, М.Авторханова, В.Восленского, М.Джилса.

В соответствии с ключевыми положениями научно-философской концепции правящей элиты, разработанными Гаэтано Моска, Вильфредо Парето, Робертом Михельсом, любое общество элитарно, оно делится на властвующих и подчиняющихся; элита отличается высокой групповой сплоченностью, четким осознанием своих групповых интересов и коллективной борьбой при их отстаивании; элита обладает особыми интеллектуальными и психологическими качествами, которые она приобретает по наследству или через воспитание; неизбежность смены элитных групп в силу того, что по мере развития общества в нем появляются новые группы, четко осознающие свои интересы и готовые их отстаивать.<sup>1</sup>

Была ли политическая элита в СССР? Для того чтобы ответить на данный вопрос, необходимо сопоставить признаки явления «политическая элита» с характеристиками существующей в Советском Союзе политической системы.

---

<sup>1</sup> Харичкин И.К. Политическая элита и ее роль в обеспечении национальной безопасности России. – М.: МВИ, 1999. - стр. 12

Политическая элита:

- неотъемлемая часть социальной структуры общества, высший слой общества;
- институализированный слой общества;
- основной субъект политического процесса;
- концентрирует в своих руках всю государственную власть;
- управляет государством по «общественному поручению» (в соответствии с традициями, назначениями, результатами выборов);
- способна к самовоспроизводству;
- стремиться к самосохранению;
- привилегированный слой общества;
- обладает групповым самосознанием;
- представлена активными политиками, обладающими, как правило, яркой индивидуальностью, волевыми качествами, профессионализмом, более высоким уровнем жизни по сравнению с обществом.

Советская власть в результате революции приходит на смену закрытой дворянско-чиновничьей элите царизма, оказавшейся не способной отвечать запросам времени. Приходит с лозунгами эгалитаризма. Предлагает создание общества равных возможностей (как по отношению к управлению страной, так и по отношению к обладанию материальными благами).

Национальная идеология в СССР отрицает наличие эксплуатации человека человеком в стране, и, соответственно, господствующего эксплуататорского класса.

Тут необходимо отметить, что с точки зрения марксизма, революция – высшая форма классовой борьбы, переход государственной власти к более прогрессивному социальному классу. Но, если в результате революции выделяется особый класс, то уже не может быть речи о бесклассовом обществе и равенстве. Выделяется господствующий класс. Не важно, пролетариат ли это или буржуазия. Важно, что власть опять принадлежит избранным.

История показала, что на смену авторитарной монархии в СССР была выстроена новая тоталитарная система управления государством и обществом. А идея Карла Маркса о диктатуре пролетариата, как о временной мере, используемой на пути к построению бесклассового общества, трансформировалась в Советском Союзе в идею о том, что государство диктатуры пролетариата перерастает в общенародное государство.

Критикуя идеи К.Маркса, М.А.Бакунин говорил о том, что «народ не учен, значит, он целиком будет освобожден от забот управления, целиком будет включен в управляемое стадо» и о том, что «никакая диктатура не может иметь другой цели, кроме увековечивания себя».<sup>1</sup>

Сегодня очевиден факт идеологического обмана. В СССР существовала высшая социальная страта (политическая элита). Причем она не только обладала ресурсом власти и выполняла управленческие функции, но и пользовалась институциональными привилегиями.

Коммунистическая партия, альтернативы которой в советском государстве не было, объединяла миллионы людей, однако не давала рядовым членам партии реальной власти и государственных полномочий.

Профессиональные революционеры превратились в профессиональных правителей, в правящую элиту. Советское государство было бюрократическим, то есть представляло собой строгую иерархию властных институтов, где

---

<sup>1</sup> Бакунин М.А. Философия. Социология. Политика, -М., 1989. – С. 482

каждый этаж власти формировался с помощью механизма номенклатурных назначений.<sup>1</sup>

Политическая система СССР (как и любая другая политическая система, предусматривающая наличие политической элиты) состояла из слоев, образуя вертикальную стратификацию. Номенклатура представляла собой перечень должностей, на которые утверждались верховной властью. Номенклатура охватывала все значимые должности страны, руководителей всех уровней.

Номенклатурная система была четко отрегулирована. Каждый этап карьеры был строго определен партийными и государственными органами. Пути карьеры были практически одинаковы, динамика карьерного роста в различные периоды могла изменяться. Вместе с тем, стоит заметить существенность действия социальных лифтов. Значимые посты в органах власти могли занять выходцы из обычных семей рабочих и крестьян. Это связано с особенностями системы рекрутирования элиты в советский период. Важны были: социальное происхождение (рабоче-крестьянское), профессионализм, наличие организаторских и управленческих способностей, а также принадлежность к коммунистической партии.

На самой верхушке властной пирамиды - единый орган верховной власти, Политбюро ЦК КПСС. Не та ли это, довольно узкая группа лиц (порядка 20 человек, занимающих ключевые государственные посты), обладающая реальной властью, принимающая важнейшие общезначимые решения, определяющая стратегию развития всей страны? Представляется возможным сделать вывод, что члены Политбюро не иначе как представители политической элиты.

И.В.Сталин в своих сочинениях писал, что «партия – это командный состав и штаб пролетариата».<sup>2</sup> Но в реальности большевики установили диктатуру большевистской верхушки, вождей, которая в дальнейшем переросла в абсолютную власть одного человека над всем обществом. И.В.Сталин – несменяемый в течение нескольких десятилетий политический лидер.

Необходимо заметить, что советской политической элите была свойственна еще одна черта политической элиты: обладание собственностью. Не смотря на то, что считалось, что собственность в Советском Союзе общественная, в реальности ею распоряжалась партийно-хозяйственная номенклатура<sup>3</sup>, в том числе и в собственных интересах.

Еще одним признаком политической элиты является обладание представителями политической элиты различного рода привилегиями (по сравнению с обществом). Советская политическая элита безусловно пользовалась ими: спецмагазинами, элитным жильем, спецдачами, спецбольницами.

Элита Сталина была сформирована им самостоятельно: не просто лояльная, но готовая всюду идти за ним.

Номенклатура, получив власть и привилегии, держалась и защищала свой статус. Иными словами, сформировавшаяся, довольно закрытая структура – политическая элита, почувствовав «вкус власти», в защиту собственных интересов стремилась к самосохранению и стабильности.

---

<sup>1</sup> Крыштановская О. Анатомия российской элиты. – М., Захаров, 2005. – С. 218

<sup>2</sup> Сталин И.В. Соч. – Т. 5., М., 1954. – С 365.

<sup>3</sup> Ашин Г.К., Кравченко С.А, Лозанский Э.Д. Социология политики Сравнительный анализ российских и американских политических реалий М.: Изд-во Экзамен, 2001. - С.- 375

Если Хрущев, избавляясь от сталинистов, производил заметные подвижки в властных верхах, но брежневские годы правления характеризуются уменьшением мобильности. Партийные лидеры становятся несменяемыми, умирают, занимая высокие посты. Это подтверждает замкнутость властной системы, является одной из характеристик политической элиты.

Стоит коснуться и вопроса так называемой «перестройки». На мой взгляд, ее цель не была связана с интересами общества. Трансформация политической элиты проводилась в целях ее сохранения. Перестройка была неизбежна, потому как существующая система управления не позволяла эффективно решать возникшие проблемы. А это могло вызвать и недовольство масс, и, в худшем случае, попытку нарождающейся контрэлиты сменить власть.

За 6 перестроечных лет ЦК КПСС обновился почти на 90%. Целые кланы лишились своих должностей. Однако властная верхушка сохранилась как та же социальная группа, не изменился и командно-административный стиль управления, и исторически сложившиеся стереотипы, привычки, ментальность.

В структуру политической элиты СССР представляется целесообразным включить: членов Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совет СССР, Кабинета министров СССР, судей Верховного Суда СССР, Генерального прокурора СССР; с 1989 по 1990 г. единоличного главу государства - Председателя Верховного Совета СССР, а с 1990 по 1991 г. — Президента СССР. Фактическая власть в СССР принадлежала руководству КПСС (ВКП (б)).

Эволюцию советской политической элиты можно представить как смену поколений элиты, каждое из которых обладает специфическими характеристиками. Так, можно выделить четыре поколения этой элиты:

Первое поколение – «ленинская гвардия», осуществившая революцию как базу революции всемирной. Внутри этой элиты разворачивается ожесточенная междоусобная борьба за власть после смерти Ленина.

Второе поколение элиты – сталинисты, жестокие дисциплинированные исполнители воли Сталина, фанатично преданные харизматическому вождю. Происходит смена ориентации этой элиты: берется курс на построение социализма в «отдельно взятой стране», на модернизацию милитаристско-мобилизационного типа, «подстегиваемую» широкомасштабными репрессиями.

Третье поколение советской элиты – элита бюрократии и партийных функционеров, лидерами которой был Хрущев и особенно Брежнев, максимально расширивший ее права и «вольности». Это был период институализации и рутинизации номенклатурной элиты.

Четвертое поколение советской элиты – «перестроечная элита». По своему составу она была неоднородной, хотя политически в ней преобладали реформаторы во главе с Горбачевым, стремившиеся модернизировать застойную социально-политическую систему, построить социализм с «человеческим лицом», проводившие курс на гласность и демократизацию режима.<sup>1</sup>

Таким образом, можно с уверенностью сказать: политическая элита в Советском Союзе существовала. Она обладала всеми традиционными признаками, относящимися к феномену «политической элиты». Политическая власть была сконцентрирована в руках немногочисленной группы лиц, занимающих государственные должности, привилегированное положение, осуществляющих власть путем регулярного принятия стратегических решений.

---

<sup>1</sup> Ашин Г.К., Кравченко С.А., Лозанский Э.Д. Социология политики Сравнительный анализ российских и американских политических реалий М.: Изд-во Экзамен, 2001. - С.- 337

**Терехина Д.С.**  
аспирантка  
(ГУУ, г. Москва)

## **УПРАВЛЕНИЕ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СТУДЕНТОВ В ПРОЦЕССЕ ИНТЕГРАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КАК ПРИОРИТЕТНОГО НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

На сегодняшний день стратегическая важность развития науки не вызывает сомнений. Так, по данным всероссийского опроса, проведенного ВЦИОМ в декабре 2008 года<sup>1</sup>, почти три четверти россиян (73%) считают, что достижение цели сделать Россию ведущей мировой державой в наибольшей или значительной степени зависит от деятельности ученых. По данным всероссийского опроса ВЦИОМ, проведенного в марте 2008 года, почти две трети (64%) россиян верят в то, что России удастся стать высокотехнологичной державой, где основу экономики будет составлять не сырьевой сектор (нефть, газ), а наука и высокие технологии.

Ответственность за развитие науки, технологий и образования лежит на государстве и является одним из основных направлений государственной политики любой страны. В России интеграция образования и науки заявлена как одно из приоритетных направлений научно-технической политики, что закреплено в Основах политики Российской Федерации в области науки и технологий до 2010 года и на дальнейшую перспективу. В проекте Основ политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу в качестве одного из факторов, способствующих достижению стратегической цели государственной политики в области развития науки и технологий РФ, также указано «плодотворное взаимодействие академической науки с ведущими вузами страны». Ранее Концепция научной, научно-технической и инновационной политики в системе образования Российской Федерации на 2001-2005 годы ставила основной целью "переход от сохранения к развитию научно-технического потенциала высшей школы, устанавливая взаимосвязь науки и образования, науки и производства в новых социально-экономических условиях".

Государственной Думой Федерального Собрания РФ 13 ноября 2007г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки». В законе указано, что интеграция высшего и послевузовского профессионального образования и науки имеет целями кадровое обеспечение научных исследований, развитие и совершенствование системы образования путём использования новых знаний и достижений науки и техники. Устанавливается возможность для научной организации осуществлять сотрудничество и координацию своей деятельности с образовательными учреждениями высшего профессионального образования, в том числе на договорной основе, а также путём создания объединений научных организаций и образовательных учреждений высшего профессионального образования в форме ассоциаций или союзов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Предусматривается возможность создавать структурное подразделение (лабораторию), осуществляющее научную и (или) научно-

---

<sup>1</sup> В ходе всероссийских опросов ВЦИОМ 2008 года опрашивалось по 1600 человек в 153 населенных пунктах в 46 регионах России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%

техническую деятельность на базе образовательного учреждения высшего профессионального образования с учётом образовательных программ и тематики научных исследований, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации<sup>1</sup>.

Установлено право научной организации предоставлять образовательному учреждению высшего профессионального образования в пользование движимое и недвижимое имущество, использовать движимое и недвижимое имущество, принадлежащее образовательному учреждению высшего профессионального образования на праве собственности или оперативного управления<sup>2</sup>.

Основными задачами государства при реализации данного направления являются:

- создание и поддержка деятельности интегрированных научно-образовательных структур, университетских и междууниверситетских комплексов, научно-учебно-производственных центров (в том числе инновационных) для консолидации усилий и ресурсов, развития международного сотрудничества и международной кооперации в интересах подготовки квалифицированных кадров в научной, научно-технической и инновационной сферах;
- развитие современных информационно-телекоммуникационных и иных наукоемких технологий и внедрение их в научную, научно-техническую деятельность и учебный процесс;
- совместное использование научной, опытно-экспериментальной и приборной базы академического, вузовского и отраслевого секторов в исследовательском и учебном процессах<sup>3</sup>.

Интеграция науки и образования создает условия для развития научно-исследовательской деятельности (НИД) не только ученых высшей школы, но и научно-исследовательской деятельности студентов (НИДС) и вывода ее на качественно новый уровень.

Рассмотрим подробнее НИДС, ее классификацию, потенциальное влияние сотрудничества учреждений науки и высшей школы на каждый из видов НИДС.

Наиболее часто в работах исследователей НИДС используется классификация, предложенная В.В. Балашовым<sup>4</sup>. Как пишет ученый, студенческая научная деятельность может быть условно разделена на три категории:

1. *Научно-исследовательская деятельность, встроенная в учебный процесс (УИРС)*. «Это работы, которые включены в учебные планы и программы обучения, и выполняются в обязательном порядке. К НИДС, встроенной в учебный процесс, относится выполнение учебных заданий с элементами НИР. В таких случаях, кроме изучения и изложения содержания и путей решения определенных вопросов, включается и выполнение экономического или технического исследования: установление необходимых исходных данных, их анализ, выявление зависимостей, результатов и т.п., формулирование выводов. Значительное место в названном виде НИДС

<sup>1</sup> Цит по: Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика: разработка, реализация, оценка эффективности. Монография. М.: ГУУ, 2010. С.38-40

<sup>2</sup> Информационно-аналитический бюллетень Государственной Думы ФС РФ. 2007. №9

<sup>3</sup> Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и на дальнейшую перспективу. Утверждены Распоряжением Президента РФ от 30 марта 2002 г. № 576-Пр

<sup>4</sup> Балашов В. В. Управление воспроизводством научного потенциала высшей школы России : Дис. д-ра экон. наук : 08.00.05 : Москва, 2001.

занимает самостоятельное выполнение аудиторных и домашних заданий с элементами НИР под методическим руководством преподавателей. К НИДС, встроенной в учебный процесс, относятся также умение подготовить аннотации, рефераты, эссе, посредством составления которых развивается эрудиция студентов, их умение самостоятельно анализировать, систематизировать и обобщать научную информацию.

*2. Научно-исследовательская деятельность, дополняющая учебный процесс.* К этому виду НИДС относится научная деятельность, осуществляемая вне рамок учебных программ и планов обучения. Среди видов НИДС, дополняющей учебный процесс, по особенностям их назначения и осуществления различаются:

- участие студентов в работе научных кружков и групп;
- массовые научно-технические мероприятия в системе НИДС;
- состязательные научно-технические мероприятия в системе НИДС.

Студенты, проявляющие интерес к научно-исследовательским и конструкторско-техническим работам, могут участвовать в разработке и создании, налаживании и опробовании лабораторных приборов и установок, других технических средств обучения для выполнения практических заданий с элементами НИР, в проектировании и изготовлении наглядных пособий, моделей, экспонатов и т.п., необходимых для использования в учебном процессе.

*3. Научно-исследовательская деятельность, параллельная учебному процессу.* Основной задачей участия студентов в научно-исследовательских работах, выполняемых параллельно учебному процессу, является их научная профессионализация. Главная форма этого вида НИДС - участие в научных исследованиях, включенных в планы НИР вуза. Такая деятельность предполагает участие студентов в научных работах, выполняемых на кафедрах преподавателями в пределах их основного рабочего времени или в научно-исследовательских подразделениях вузов - НИЧ или НИС, а также в НИИ вузов. При этом студенты наиболее полно осваивают методы и специфику выполнения НИР, приобретают навыки работы в научных организациях и творческих коллективах, а их научные руководители отбирают потенциальных аспирантов, которые под их руководством могут продолжить обучение в аспирантуре и включиться как равноправные коллеги в профессорско-преподавательский состав вуза.

Интеграция науки и образования по указанным задачам государственной научно-технической политики влияет на каждый из указанных видов НИДС. Так, совместное пользование опытно-экспериментальной базой позволяет поднять на качественно новый уровень исследования, проводимые как в рамках НИД, встроенной в учебный процесс, так и в рамках НИД, дополняющей или параллельной учебному процессу. Развитие современных информационно-телекоммуникационных и иных наукоемких технологий обеспечивает эффективную коммуникацию среди участников научного процесса – преподавателей, студентов, аспирантов, а также коммуникацию между ними и сотрудниками академических научных структур. Когда сотрудники академических структур ведут занятия в университете, это способствует повышению уровня научной работы студентов, встроенной в учебный процесс. Участие академиков в исследовательских проектах вуза способствует более высокому качеству данных исследований, что плодотворно сказывается на НИДС, параллельной учебному процессу. Создание совместных научно-учебно-производственных центров вузов и академических структур также способствует качественному развитию НИДС, параллельной учебному процессу, формированию тесных связей с практикой, закреплению талантливых кадров из

числа студентов в системе высшего образования и науки. Развитие отношений вуза и академических институтов в области международного сотрудничества позволяет изолированность российской науки от мировой, перенять мировой опыт как в содержательной части исследовательских проектов, так и в организационно-управленческой.

Таким образом, интеграция образования и науки создает благоприятные условия для развития всех видов научно-исследовательской деятельности студентов, что в свою очередь положительным образом сказывается на формировании научного потенциала и развитии науки, технологий и образования страны в целом.

#### *Использованная литература:*

1. Информационно-аналитический бюллетень Государственной Думы ФС РФ. 2007. №9
2. Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и на дальнейшую перспективу. Утверждены Распоряжением Президента РФ от 30 марта 2002 г. № 576-Пр
3. Балашов В. В. Управление воспроизводством научного потенциала высшей школы России : Дис. д-ра экон. наук : 08.00.05 : Москва, 2001
4. Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика: разработка, реализация, оценка эффективности. Монография. М.: ГУУ, 2010
5. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения: <http://www.wciom.ru> Дата обращения 26.10.2011

**А.Н.Тимохович**  
канд. психол. наук, доц.  
(ГУУ, г. Москва)

#### **ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО В ОБРАЗОВАНИИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ, РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ**

Востребованность образовательных услуг различного уровня в современном обществе становится все более и более актуальной. В условиях бюджетного дефицита проблематика доступности и качества дошкольного, школьного и профессионального образования для заинтересованных слоев населения выходит на первый план.

Современная система государственных образовательных учреждений не справляется с постоянно растущими потребностями людей в разнообразных образовательных услугах.

Государственные образовательные учреждения не всегда способны обеспечить высокое качество предоставляемых образовательных услуг. Затрудненный путь введения образовательных инноваций, отсутствие системы стимулирования труда преподавателей, медленный документооборот, невозможность учитывать индивидуальные особенности и потребности обучающихся – эти причины делают положение государственных образовательных учреждений спорным и не всегда конкурентоспособным по сравнению с негосударственными учреждениями.

Негосударственный сектор образовательных услуг динамично развивается. Следует отметить явный рост негосударственного сектора образовательных услуг во всем мире. Однако, общемировая тенденция свидетельствует о том, что государство остается основной фигурой не только в регулировании и финансировании образования, но и в предоставлении образовательных услуг на школьном и профессиональном уровнях образования.

Негосударственный сектор в образовании выполняет не менее важные задачи, чем государственный сектор, а также способствует решению тех задач, с которыми государственные образовательные учреждения справляются не в полном объеме. Невысокое качество государственного образования, неэффективное использование ресурсов внутри образовательного учреждения, невозможность организации доступа к образовательным услугам определенным слоям населения, невозможность предоставления лично-ориентированных образовательных программ – вот основные проблемы государственных образовательных учреждений, которые удается нивелировать в негосударственном секторе образования во всем мире.

Под негосударственным сектором образовательных услуг подразумеваются не только образовательные учреждения, работающие с целью получения материальной выгоды, но также коммерческие, некоммерческие, религиозные, благотворительные учреждения и неправительственные организации, оказывающие образовательные услуги или услуги для сферы образования.

Существуют различные формы негосударственного предоставления образовательных услуг.

Во-первых, это традиционный негосударственный сектор. К нему относят частные учреждения начального, среднего, профессионального образования, а также частные образовательные услуги (консультации, репетиторство). Традиционные частные образовательные учреждения могут быть как аккредитованными, так и не аккредитованными. Традиционные негосударственные образовательные учреждения не финансируются государством, целиком и полностью функционируют за счет привлекаемых средств, взимаемых за оплату обучения, а также за счет пожертвований и частных вложений.

Во-вторых, частно-государственное партнерство в негосударственном секторе образования. Частно-государственное партнерство в образовании представляет собой систему долгосрочных отношений между государством и субъектами частного сектора образования по реализации проектов в сфере образования на взаимовыгодной основе (т.е. на основе объединения ресурсов, распределения доходов либо неимущественных выгод, расходов и рисков).

Частно-государственное партнерство – это один из путей поддержки государства негосударственного сектора.

Частно-государственное партнерство может принимать различные формы: аутсорсинг вспомогательных услуг (питание, уборка территории, строительство здания), предоставление ваучеров на переподготовку преподавателей, на повышение квалификации, льготное налогообложение.

В мировой практике встречается три основных способа государственного регулирования негосударственного сектора образования: «регистрация негосударственных образовательных учреждений, аккредитация

негосударственных образовательных учреждений, непосредственное регулирование»<sup>1</sup>.

Государство не только регулирует деятельность негосударственных образовательных учреждений, но и в определенных случаях оказывает им поддержку. Возможность получения государственной поддержки, а также ее формы и размеры зависят от многих факторов, например, от доказательств эффективности деятельности негосударственного образовательного учреждения.

Основными формами государственной поддержки негосударственных образовательных учреждений выступают: предоставление субсидий на учреждение и эксплуатацию частных образовательных учреждений (тем самым государство экономит средства на строительство новых образовательных учреждений); налоговые льготы (как для семей, выбирающих негосударственные образовательные учреждения для обучения своих детей, так и для самого образовательного учреждения); отмена некоторых мер регулирования и контроля за деятельностью частных образовательных учреждений (тем самым образовательные учреждения получают определенную самостоятельность в решении административных, организационных и финансовых вопросов).

Результат партнерства государства с негосударственным сектором в сфере образования многогранен.

Российские реалии свидетельствуют о совсем иной картине.

За немногочисленный период существования негосударственного сектора в российском образовании сформировался негативный имидж коммерческих образовательных услуг в целом и образовательных учреждений негосударственного сектора в частности. Сомнительного качества образовательные программы, внештатный состав преподавателей, немногочисленный и своеобразный контингент обучающихся, постоянно меняющиеся расценки на предоставляемые образовательные услуги в российских негосударственных образовательных учреждениях – вот не полный перечень проблем, затрагивающих российское негосударственное образование.

Однако, отечественная государственная политика в сфере образования ориентирована на поддержку негосударственного сектора.

С 2006 года в нашей стране существует понятие частно-государственного партнерства.

Частно-государственное партнерство определено как основа развития экономики и системы образования в Российской Федерации в следующих документах: в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1662-р от 17 ноября 2008 года, в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (включая перечень проектов по реализации)», утвержденных Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1663-р от 17 ноября 2008 года, в Программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год.

Частно-государственное партнерство «предполагает участие, как правило, двух партнеров: государство и частный собственник (некоторая коммерческая структура, предприятие, действующее на основе частного капитала)»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> И.Д.Фрумин, П.П.Поляруш «Частно-государственное партнерство в образовании: уроки международного опыта»//Вопросы образования 2008, №2

Традиционно государство обеспечивало доступ к образовательным услугам различных слоев населения, а также поддерживало образовательные услуги на надлежащем для конкретного общества уровне. Выше было указано, что естественной предпосылкой возникновения частно-государственного партнерства в сфере образования, выступает постоянно растущая потребность в образовательных услугах во всем мире. Следовательно, возрастают финансовые обязательства государства перед населением по предоставлению образовательных услуг. Если государство оказывается не в состоянии обеспечить адекватное и своевременное финансирование из госбюджета, оно может найти способ успешного привлечения других заинтересованных субъектов.

Следует заметить, что государство, как правило, не может полностью отказаться от своего присутствия в сфере образования и вынуждено сохранять контроль либо над определенным имуществом (остаться собственником), либо над конкретным видом деятельности в целом (в любом случае это означает финансирование за счет средств соответствующих бюджетов).

Частно-государственное партнерство в образовании не имеет стандартных видов деятельности. Наиболее часто встречаются следующие виды деятельности: представление услуг по управлению образовательным учреждением; строительство учебных заведений; ремонт и реконструкция образовательных учреждений; обеспечение информационными технологиями; рационализация помещений при образовательном учреждении; организация питания и других социальных услуг в учебных заведениях; оснащение оборудованием для занятий искусством, музыкой и спортом в образовательных учреждениях; оснащение общежитий для обучающихся и преподавателей.

В России существует определенный опыт реализации разных форм частно-государственного партнерства.

В последние годы Правительством Российской Федерации и Министерством образования и науки России были предприняты определенные меры для стимулирования взаимодействия рынков труда и профессионального образования.

Например, приняты проекты программ опережающего развития начального профессионального образования и среднего профессионального образования, в которых значительно расширены формы участия работодателей в деятельности системы профессионального образования; приняты правила разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов профессионального образования с участием работодателей; создан Совет по государственным образовательным стандартам профессионального образования с участием работодателей; предусмотрено расширение участия работодателей различных форм собственности в развитии материально-технической базы, в управлении и финансировании учреждений начального и среднего профессионального образования; определены основные направления развития социального партнерства в системе среднего и высшего профессионального образования (совершенствование содержания образования, изучение рынка труда, кадровое обеспечение образовательного процесса, материально-техническое обеспечение, привлечение дополнительных финансовых средств), а также определены возможные формы партнерства (договоры о сотрудничестве; договоры с работодателями о подготовке специалистов за счет средств предприятий сверх заказа учредителя; договоры о производственной практике

---

<sup>1</sup> Мангутова И.В. и др. Частно-государственное партнерство. АНО «Центр социальных исследований и инноваций», 2009

студентов; привлечение специалистов с предприятий к преподаванию в учреждениях начального и среднего профессионального образования).

Однако, масштабных сдвигов в области частно-государственного партнерства в сфере образования в нашей стране пока достигнуто не было. Мировая тенденция показывает, что в данной области можно достигнуть весомых положительных результатов.

**Е.Е. Томилина**  
канд. юрид. наук, доц.  
(ГУУ, г. Москва)

## **ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОТИВОРЕЧИЯ, ПУТИ СТАБИЛИЗАЦИИ**

В мировой практике принято считать, что жизнеспособность государства, его безопасность, характеризуется четырьмя основными показателями, за сохранение и укрепление которых призваны бороться все государственные деятели, как выразители высших национальных интересов.

Первым таким критерием является государственная территория, в собиране и развитие которой, как правило, вложены колоссальные труды всех предшествующих поколений. Конституции всех стран мира считают целостность государственной территории важнейшим характерным признаком национального суверенитета. Любой государственный деятель стремится использовать унаследованную или данную ему иным путем власть для сохранения полученных им в управление земель, понимая, что территория расселения народа есть непреложное условие его успешного развития. Всякий настоящий политический лидер стремится к расширению этого жизненно важного для своего народа ареала. Территорию так и называли – «жизненное пространство». Этот стереотип поведения всегда одинаков, идет ли речь о демократическом государстве, как, например США, управители которых на протяжении 230 лет своей истории приобретали территорию, не уступив ни одного квадратного сантиметра из полученного или завоеванного, или о консервативно-монархическом королевстве Великобритания, один из наиболее выдающихся политических деятелей которого Уинстон Черчилль сказал в свое время: «Я не хочу председательствовать при распаде Британской империи», увидев, что он не может уже действовать в соответствии с нормальным инстинктом политического деятеля.

Вторым критерием национальной безопасности государства считается количество и качество его населения. Только люди, населяющие территорию, способны вдохнуть в нее жизнь, использовать во имя процветания страны все природные богатства, дарованные Богом. Обязательством всякого ответственного государственного деятеля была и остается забота о населении страны во все века и во всех уголках земли.

Все системы здравоохранения и образования, миграционная политика, демографические и другие меры направлены на прирост населения государства умственно и физически развитого.

Третьим базовым критерием здоровья государства и народа является его материально-техническое богатство, состоящее из природных ресурсов, дарованных нам Богом, и всего того, что создано руками наших предков и нашими собственными. Промышленность, сельское хозяйство, транспорт – все,

что создает материальное богатство народа, надо беречь и приумножать. Народы всех стран с благодарностью помнят тех правителей, которые приумножали богатства страны, создали условия для открытия и эксплуатации природных кладовых, новых технических возможностей, строительства каналов, транспортных магистралей и т.д. Забота о сохранении материального богатства государства – обязанность любой власти, она несет за это ответственность. Любые реформы, как правило, направлены на то, чтобы быстрее и в больших размерах прирастить общенациональное достояние. Россия помнит Александра II – Царя-Освободителя, реформы которого дали мощный толчок развитию России? Под стать им были реформы П. Столыпина. Да и советские правительства немало сделали для превращения исторической России в мировую промышленную державу.

Четвертым критерием жизнедеятельности и стабильности государства является образ жизни его населения. Это духовная компонента национальной безопасности. Под образом жизни понимается вся совокупность исторически сложившихся взаимоотношений личности с обществом и государством. В XIX веке эта совокупность нашла свое выражение в знаменитой уваровской формуле – «Самодержавие, Православие, народность». Но в драматическом XX веке уклад жизни народов России дважды подвергся коренной ломке. После Октябрьской революции стал насаждаться искусственный, построенный на чисто теоретических предпосылках так называемый советский образ жизни, основными чертами которого было подчинение личности интересам государства, отказ от религии, проскрипция частной собственности, нивелировка личности. Историческое понятие «соборности» низводилось до примитивного «коллективизма»[512,с.8]. Государство брало на себя монопольное право проводить патерналистскую политику в отношении граждан.

События 1991 г. привели к новой, не менее разрушительной ломке образа жизни населения. На смену коммунистическому утопизму пришла агрессивная политика навязывания самобытному русскому обществу чужого образа жизни, заимствованного из практики западных стран.

В срок, равный историческому мгновению, были сломлены юридические, морально-нравственные устои общества. Впервые в истории России государство сняло с себя всякую ответственность за материальную и духовную жизнь народа. Тогда своими актами государство способствовало анархии во всех областях общественной жизни.

Путь, по которому движется наше государство, пока не совершенен. Это кризисы, падение численности населения, разорение деревни, износ инфраструктуры, падение промышленности, реформы армии, науки, неразвитость регионов, нищета и другие недостатки. Пока только намечаются признаки, того, что мы встаем на путь кардинальных изменений. Видны усилия президента Д.Медведева скорректировать политику государства, но не все меры дадут быструю отдачу. Российская бюрократия живет по своим законам.

По прежнему происходят различные происшествия, крупнейшие трагедии, такие как гибель людей на затонувшем теплоходе «Булгария», падение самолета под Петрозаводском, гибель в авиакатастрофе под Ярославлем хоккейной команды «Локомотив», падение военных истребителей и вертолетов, взрывы снарядов на военных складах и др. Это показывает общие черты нашего «поступательного» движения, наполненного коррупцией, ростом социального расслоения, экстремизмом, погоней за обогащением при ослаблении ответственности государства. Все надеемся, что «авось» пронесет.

Если положение ухудшится – издержки на исправление ситуации могут быть огромны.

«Мы обязаны сохранить целостность нашей страны, просто потому, что иначе у нас никакой страны не будет. Либо она есть такая, как сегодня – либо у нас не будет никакой России, как бы этому не противились экстремисты и террористы». Эта фраза из выступления президента Медведева на ярославском политическом форуме вызвала наиболее острую реакцию и широкое обсуждение также как и объявление, им учения о классовой борьбе экстремистским.

Все это характеризует обстановку в стране, сложившиеся противоречия и беды. Опросы фондов общественного мнения регистрируют падение доверия ко всем ветвям власти. Более 70% граждан чувствуют себя незащищенными от возможного произвола властей, полиции, налоговиков, судей и чиновников. Возникает вопрос: почему Конституции и законы, государства и правительства, наконец, международные договоры и международные институты недостаточно защищают граждан.

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).

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; 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 сферах общества привело к росту пассивности населения, снижению доверия к государству, праву, политической системе в целом.

Появление на политической карте мира нового государства - Российской Федерации совпало (разумеется, не случайно) с очередной крупномасштабной попыткой социальной трансформации Российского государства. В самом общем виде эту попытку можно охарактеризовать как переход от тоталитарного, централизованного (политически, экономически и духовно) государства, с развитой и устоявшейся авторитарной системой управления, с многочисленным и весьма влиятельным бюрократическим аппаратом, к гражданскому обществу, правовому государству, с развитыми и легитимными демократическими институтами власти, самоуправлением граждан, рыночной экономикой и федеративным устройством. В связи с этим интенсивным, трудоемким и результативным должно быть научное сопровождение этих реформ, плодотворными и качественными научными исследованиями стратегических интересов российского общества. Указанные перемены происходят на фоне острого политического противоборства различных сил, имеющих противоположные представления о путях и перспективах развития

российского государства, радикально отличающиеся по таким принципиально важным вопросам, как система государственного устройства и форма управления, судьба постсоветского пространства, политические аспекты социально-экономического развития (вопросы собственности, социальной справедливости и др.). Роль и ответственность ученых, науки и сферы образования в этом контексте состоит в том, чтобы внедрить в общественное сознание по возможности более цивилизованные представления о сущности происходящих в стране процессов, об объективности и неизбежности тех или иных обстоятельств, о возможных вариантах и последствиях различных концепций и схем, предлагаемых политиками, избавить общественное сознание от многочисленных предрассудков и мифологии, от бесцеремонного манипулирования недобросовестными политиками.

Представляется очевидным, что современные попытки сконструировать демократические институты власти и адекватные им механизмы управления нуждаются, в ясных научных обоснованиях.

Анализ процессов, происходящих в России в последние годы, позволяет утверждать, что проблемы модернизации и укрепления российского государства объективно выдвинулись на первый план, став средоточием политических, научно-теоретических и нравственных поисков общества. Связано это, прежде всего с глубиной кризиса, переживаемого Россией, с масштабностью тех преобразований, которые предстоит ей осуществить.

В настоящее время в связи с предвыборной кампанией в Государственную думу и на пост Президента России выдвигаются новые яркие программные тезисы, требования и пожелания политических партий и общественности по укреплению государственности, государственного управления, экономики и социальной сферы. Проектируется создание новой формы привлечения общества и регионов к управлению в виде Расширенного правительства России в дополнение к действующему правительству. Власть обещает наладить и укрепить обратную связь с народом страны.

Хочется верить и надеяться, что все это воплотится в жизнь и будет способствовать расцвету государства и благосостоянию народа.

Одновременно, мы каждый на своем участке, рабочем месте должны плодотворно трудиться, исполнять порученное дело, вносить посильный вклад на пути созидания и благополучия.

#### *Использованная литература:*

[512, с 8] Доктор исторических наук, Леонов Н.С. Крестный путь России, 1991-2000 – М.:Издательство «Русский Дом», 2003

[2,с.3] Доктор юридических наук, проф. Зорькин В. Кризис доверия и государство /В. Зорькин//Российская газета. – 2009. - Федеральный выпуск № 4887 – С.3.;

[1,с.6] Костиков В. Часы Судного дня: /В. Костиков//Аргументы и факты. – 2010.– № 28. – С. 6.

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОЛОДЕЖНОГО РАДИКАЛИЗМА<sup>1</sup>**

На совещании по противодействию экстремизму, прошедшем в мае 2011 года, президент России Дмитрий Медведев выразил обеспокоенность ростом экстремизма в стране. «В прошлом году количество зарегистрированных преступлений экстремистской направленности выросло где-то на 20%, особую тревогу вызывает рост экстремизма в молодежной среде», - сказал Медведев. Он указал, что «радикальные и националистические группировки становятся все более и более подготовленными, более изощренными в своей тактике». Согласно статистике, приведенной главой МВД, за последние шесть лет уровень экстремистских проявлений вырос в пять раз - со 130 до 656. По словам министра внутренних дел Нургалиева, «за четыре месяца текущего года уже зарегистрировано 213», более 70% таких противоправных действий совершаются молодежью. Средний возраст совершивших преступления экстремистского характера - от 16 до 25 лет.

В течение последних лет в ряде регионов России активизировались неформальные молодежные группировки право- и леворадикальной направленности, участились случаи нападения на иностранных граждан со стороны активистов молодежных группировок скинхедов. По данным ряда социологических исследований, в настоящее время изменилась не только динамика нападений экстремистски настроенных молодых людей, но претерпела изменения и тактика подобных акций. Отмечается тревожная тенденция увеличения смертельных исходов в результате националистически мотивированного насилия. Данные тенденции стремятся использовать в своих интересах представители партий и движений, активно разыгрывающих «национальную карту» и пытающихся привлечь на свою сторону скинхедов и членов группировок футбольных фанатов. Как правило, данная категория молодых людей имеет хорошую физическую подготовку и навыки рукопашного боя, в том числе с применением холодного оружия и подручных средств (арматура, бутылки и т.п.) [2]. В настоящее время активизировались неформальные молодежные «антифашистские» группы, объединяющие представителей различных молодежных субкультур, основанных на увлечении каким-либо музыкальным течением или альтернативными видами спорта, основная деятельность которых заключается в проведении силовых акций и пропагандистского воздействия в отношении скинхедов и организации массовых общественно-политических акций. Участники движения «антифа» являются сторонниками так называемых акций прямого действия, в которых применяют холодное и травматическое оружие, а также различные подручные средства. При этом зачастую члены движения «антифа» нарушают действующее законодательство и создают конфликтные ситуации с сотрудниками правоохранительных органов. Заметно активизировались попытки иностранных неправительственных некоммерческих организаций и международных организаций по использованию молодежи для осуществления деятельности, направленной на трансформацию политической системы

---

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках исследования «Социально-политические и этнополитические конфликты в РФ и на постсоветском пространстве», проводящегося в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы.

России. Понимание этого имеется как на федеральном уровне, так и у региональных руководителей.

Одной из острых проблем современной молодежи является отсутствие в системе ценностей молодого человека таких основополагающих для любого государства качеств, как уважение к труду и уважение к Родине. По данным опроса, проведенного Южным филиалом института социологии РАН, лишь 46% респондентов в возрасте от 14 до 30 лет считают себя патриотами, 21% не считают себя таковыми, 9 % не знают значения этого слова. Однако это не повод обвинять молодежь, а, наоборот, повод для всех институтов государства и общества задуматься над тем, какие именно идеи предлагаются для объединения граждан России. Выделяют следующие основные особенности экстремизма в молодежной среде [4]. Во-первых, экстремизм формируется преимущественно в маргинальной среде. Он постоянно подпитывается неопределенностью положения молодого человека и его неустановившимися взглядами на происходящее. Во-вторых, экстремизм чаще всего проявляется в системах и ситуациях, характерных отсутствием действующих нормативов, установок, ориентирующих на законопослушность, консенсус с государственными институтами. В-третьих, экстремизм проявляется чаще в тех обществах и группах, где проявляется низкий уровень самоуважения или же условия способствуют игнорированию прав личности. В-четвертых, данный феномен характерен для общностей не столько с так называемым «низким уровнем культуры», сколько с культурой разорванной, деформированной, не являющей собой целостности. В-пятых, экстремизм соответствует обществам и группам, принявшим идеологию насилия и проповедующим нравственную неразборчивость, особенно в средствах достижения целей.

Можно выделить несколько причин обострения проблемы экстремизма в наши дни. Среди них, во-первых, ослабление воспитательного направления работы с молодежью. Образовательные учреждения сдают свои позиции в спектре институтов влияния на молодежь. Увеличивается роль средств массовой информации и интернета. Частое манипулирование сознанием молодежи со стороны средств массовой информации, особенно в периоды предвыборных кампаний. В виртуальном мире имеется недопустимая в реальном обществе свобода творчества, возможность стать не только потребителями, но и создателями экстремистских лозунгов. В отличие от реального общества, радикальное интернет-пространство быстрее обучает потенциальных экстремистов радикальной риторике, ибо вводит их в контекст, наполненный единомышленниками. В последние годы экстремистские идеи активно функционируют в интернет - пространстве. При этом механизм, препятствующий публичному проявлению экстремизма на страницах общенациональных газет и телеканалов, не срабатывает в интернете. Это делает его благоприятной средой для пропаганды экстремистских идей. Интернет - пространство расценивается экстремистскими идеологами как привлекательная площадка для ведения идеологической пропаганды и борьбы. Угроза использования новых коммуникационных технологий представителями экстремистски настроенных организаций по своим последствиям намного опаснее, чем отдельные публичные проявления экстремизма. Во-вторых, социальная обстановка в стране. Самосознание молодежи является отражением состояния общества в кризисный период. В условиях недостаточной занятости, экономических проблем во многих регионах страны актуализируется этническая самоидентификация молодежи, накладывающаяся на свойственный возрасту радикализм.

Современная молодежь имеет несколько вариантов взаимодействия с существующей действительностью: приспособиться к ней, уйти от неё в виртуальное пространство либо субкультуру, либо протест, что в итоге может привести и к экстремистским проявлениям. Такого рода протест, может рассматриваться как гражданский ответ общества, защищающего интересы определенного класса, на насилие по отношению к себе со стороны власти и государства. Этот способ протеста может быть единственно приемлемым способом борьбы людей, отстаивающих свои жизненно важные интересы и потребности в некоторые исторические периоды. В третьих, нерешенность проблемы свободного времени молодежи. Отсутствие достаточно развитой инфраструктуры, обеспечивающей творческую и спортивную самореализацию молодежи, способствует развитию целого ряда негативных явлений в молодежной среде. Сюда можно отнести как алкоголизм, наркоманию, так и вовлечение молодежи в разного рода экстремистские организации. Одним из направлений решения этой проблемы может стать развитие дворового спорта. Дворовой спорт, помимо оздоровления детей и подростков через организованный досуг способствует еще и формированию патриотизма, что является особенно актуальным направлением в воспитании молодежи. Реализация программ его развития должна вестись совместно с предпринимателями, финансирующими часть затрат на спортивный инвентарь и оборудование дворовых площадок. В итоге реализации программ можно будет ожидать снижение девиантных проявлений в молодежной среде, агрессивного поведения, а значит, и снижение вероятности экстремизма.

#### *Использованная литература*

1. Методические рекомендации по профилактике и противодействию экстремизму в молодежной среде (разработаны Минспорттуризмом России совместно с МВД России и ФСБ России)
2. [http://www.fadm.gov.ru/regionmain/region62/news/9960/?sphrase\\_id=5078](http://www.fadm.gov.ru/regionmain/region62/news/9960/?sphrase_id=5078)

**Е. Г. Хмельченко**  
канд. биол. наук, доц.  
(ГУУ, г. Москва)

### **МАРКЕТИНГОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ - НОВЫЙ ФАКТОР РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Особую роль в социально-экономическом развитии государства и регионов играет развитие городов с крупным экономическим научно-техническим потенциалом.

В настоящее время территориальный маркетинг является одним из новых факторов регионального управления.

Цель территориального маркетинга направлена на привлечение капитала и обеспечение устойчивого социально-экономического развития территории за счет оптимального использования наличных ресурсов и всего потенциала территории. Он также связан с удовлетворением потребностей жителей данной территории в безопасных, достойных, комфортных, условиях проживания.

В целом выделяют 4 основных направления территориального маркетинга:

1) маркетинг имиджа; 2) маркетинг привлекательности; 3) маркетинг инфраструктуры; 4) маркетинг населения и персонала.

*Для того чтобы эффективно продвигать территорию, нужно выяснить:*

1. Кто, какие организации принимают решения о выборе территории для своей деятельности, какова их роль?

2. Какими критериями они пользуются?

3. Как на них можно повлиять?

Субъекты маркетинга территорий делятся: на целевые группы (рынки) "потребители территорий" и субъекты, осуществляющие маркетинг территорий.

*Субъекты, которые активно осуществляют «продажу» или маркетинг территории:*

- Территориальные органы власти и управления;
- Местные экономические агентства развития;
- Туроператоры и агентства;
- Торговые дома;
- Спортивные организации, комитеты и другие субъекты, находящиеся на этой территории, активно работающие на привлечение новых потребителей.

*Целевые «потребители» территорий подразделяются в зависимости от территориальной принадлежности:*

• Резиденты - физические лица – основной кадровый потенциал любой территории;

• Нерезиденты - физические лица, которые могут быть классифицированы по срокам пребывания в пределах данной территории, их целям, роду занятий и т. д.;

• Юридические лица – предприятия, учреждения, организации, центральные офисы и представительства корпораций, холдингов, ассоциаций.

*Зимние Олимпийские игры 2014* (официальное название *XXII зимние Олимпийские игры*) — международное спортивное мероприятие, которое пройдёт с 7 по 23 февраля 2014 года.

В Международный Олимпийский Комитет в 2007 году были поданы три заявки на проведение Зимних Олимпийских игр 2014 года:

1. Россия на право проведения Олимпийских игр в городе Сочи.

2. КНДР на право проведения Олимпийских игр в городе Пхеньян.

3. Австрия на право проведения Олимпийских игр в городе Зальцбург.

Столица Олимпиады, г. Сочи (Россия), была выбрана во время 119-ой сессии Международного Олимпийского Комитета в городе Гватемала 4 июля 2007 года.

В России Олимпийские игры пройдут во второй раз (до этого в Москве проходили XXII Летние Олимпийские игры 1980), и впервые — зимняя Олимпиада.

*Главным направлением формирования привлекательности России стал проект «Сочи-2014», на примере которого будут рассмотрены указанные выше этапы формирования стратегии развития региона.*

Разработка стратегии по повышению привлекательности территории состояла из следующих этапов:

1. Постановка целей кампании

2. Определение целевой аудитории

3. Определение общих задач

4. Постановка маркетинговых задач внутри страны
5. Постановка маркетинговых международных задач
6. Разработка тактических мероприятий
7. Реализация запланированных действий
8. Оценка результатов.

#### *1. Постановка целей кампании*

*Цель кампании* - завоевать право на проведение в 2014 году в Сочи первых в истории России зимних Олимпийских игр.

#### *2. Определение целевой аудитории*

*Целевая аудитория кампании (целевые «потребители» территорий):*

- члены Международного Олимпийского Комитета;
- международные спортивные федерации;
- иностранные специализированные общественно-политические СМИ;
- российское бизнес-сообщество;
- российские СМИ;
- жители города Сочи;
- российская общественность.

#### *3. Определение общих задач*

1. Убедить членов МОК в том, что город Сочи является наилучшим выбором места проведения Олимпийских игр 2014 года.

2. Приобрести максимальное число активных сторонников в России.

3. Повысить имидж России и российского спортивного сообщества на международной арене.

#### *4. Постановка маркетинговых задач внутри страны*

1. Скорректировать существующее восприятие Сочи как места летнего отдыха в сторону круглогодичного курорта.

2. Информировать все целевые аудитории о преимуществах, которые Россия получит, выиграв право проведения зимних Игр 2014 года в Сочи.

3. Создать положительную эмоциональную связь Заявки Сочи с целевой аудиторией.

#### *5. Постановка маркетинговых международных задач*

1. Повысить осведомленность о городе Сочи и Заявке "Сочи-2014" на право принять зимние Олимпийские и Паралимпийские игры 2014 года.

2. Информировать о преимуществах проведения Игр в Сочи.

3. Создать позитивное информационное поле вокруг заявки Сочи на право принять зимние Олимпийские и Паралимпийские игры 2014 года;

4. Сформировать имидж Заявочного комитета "Сочи-2014" как профессиональной и целеустремленной команды, вызывающей доверие.

#### *6. Разработка тактических мероприятий*

В основе деятельности Заявочного комитета "Сочи-2014" осуществлялся диалог со всеми целевыми аудиториями, построенный на информационной открытости и профессионализме.

#### *7. Реализация запланированных действий*

Согласно регламенту МОК, 2 октября 2006 года стартовала глобальная информационная кампания "Сочи-2014".

Этому событию была посвящена международная пресс-конференция, организованная в Москве и Сочи, а также пресс-мероприятия для представителей ведущих зарубежных СМИ в шести городах мира.

Специфика работы по формированию информационного поля проекта и приобретению активных сторонников заключается в краткосрочности коммуникаций (весь заявочный процесс занимает около 2 лет), а также в

необходимости формирования принципиально разных коммуникационных и рекламных стратегий для российской и международной аудитории.

Разница подходов, прежде всего, была продиктована особенностями целевых аудиторий, т. к. они отличаются разным культурно-социальным контекстом, уровнем жизни, ожиданиями и типичными барьерами восприятия.

Поэтому были сформированы разные ключевые сообщения для каждой группы. В то время как в России использовался девиз "Вместе мы победим!", международная кампания проходила под слоганом "Gateway to the Future" («Ворота в будущее»), что подчеркивает значимость проведения Игр в Сочи для становления новой России и их беспрецедентного наследия для всего мирового сообщества.

Разница восприятия проекта "Сочи-2014" в России и за рубежом состояла еще и в том, что на Западе пришлось начинать с повышения общего уровня осведомленности о Сочи, а в России нужно было скорректировать существующее представление о Сочи как об исключительно летнем курорте.

Сочи - это то место, из которого можно сделать круглогодичный туристический центр. На данный момент в этот город большинство людей едут отдыхать летом, когда держится тёплая погода, можно купаться и загорать. Но ведь также в Сочи можно ездить и зимой, так как рядом есть отличные места для горнолыжных курортов.

Известно, что территориальный маркетинг осуществляется при участии государства. Особенностью российской заявки стала всемерная поддержка Правительства РФ и лично Президента Владимира Путина.

Заявочная кампания использовала все основные каналы коммуникации: электронные и печатные СМИ, Интернет, телевидение, радио и наружную рекламу, BTL-акции. Так, в день провозглашения Сочи городом-кандидатом жители города стали участниками массового спортивного и музыкального праздника, который охватил все основные площадки города и продлился целый день. А в период летних отпусков гостей и ждали спортивные конкурсы, игры и эстафеты. Кроме акций в самом Сочи, российские спортсмены приняли участие во всероссийских спортивных мероприятиях, направленных на популяризацию спорта в стране. Важнейшим моментом национального продвижения стала запись Гимна заявочной кампании и съемка соответствующего ролика.

#### *8. Оценка результатов*

*Затраты на реализацию проекта* по продвижению Заявки на проведение Олимпийских игр 2014 в России составили 30 млн. долл., в КНДР - 21 млн. долл., в Австрии - 12,7 млн. долл.

Анализ заявок трех стран-претендентов на проведение Олимпийских игр 2014 года

позволил сделать следующие выводы.

*Сильными сторонами* заявки России стали поддержка Президента и Правительства, уникальные климатические условия, компактное расположение олимпийских объектов, транспортная доступность, массовая реклама и связи с общественностью, опыт страны в организации и проведении масштабных международных спортивных состязаний.

*Слабой стороной* явилась близость к Кавказу.

*Недостатками* заявки КНДР на право проведения Олимпийских игр в городе Пхеньян можно считать слабую поддержку государства, конфликт с Южной Кореей, удаленность объектов друг от друга.

Получить право на проведение Игр в австрийском городе *Зальцбург* помешали следующие факторы: слабая поддержка государства, слабое информирование, коррупционный скандал накануне подачи Заявки и тот факт, что олимпийские игры уже дважды проводились в данном городе.

Проведение Олимпийских игр в российском городе Сочи повлияет на развитие различных отраслей и обеспечит рост социально-экономических показателей.

Инфраструктура, которая создается в Сочи в ходе подготовки Игр 2014 года, станет важнейшим наследием для города и Краснодарского края.

Всего к 2014 году в Сочи строятся и модернизируются 183 объекта инфраструктуры. Все они имеют колоссальное значение для повышения качества жизни жителей Сочи.

В ходе подготовки к Играм город Сочи получат современные автомобильные и железные дороги, новые транспортные узлы, модернизированную инженерную инфраструктуру, увеличение энергетических мощностей в 2,5 раза, современные отели, благоустроенную береговую линию.

Благодаря этому повысится инвестиционную привлекательность всего южного региона страны, а Сочи станет курортом мирового уровня.

Проведение Игр в Сочи и усилит позиции российского спорта, даст мощный импульс для развития российской экономики и росту престижа России на международной арене.

#### *Использованная литература:*

1. Войтюк А. Как заработать на Олимпиаде-2014 //Sales, Business, продажи, 2007, №9, с. 30.
2. Панкрухин А. П. Маркетинг территорий. 2-е изд., дополн. –СПб.: Питер, 2006.
3. Сачук Т. В. Территориальный маркетинг. – СПб.: Питер, 2009
4. [www.sochi2014.com](http://www.sochi2014.com).

***Шамарова Г.М.***

*докт. экон. наук, проф. каф. Общего менеджмента  
(Московский финансово-промышленный университет  
«Синергия», г. Москва)*

### **УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В рамках проведения административной реформы одним из приоритетных направлений обозначено качественное совершенствование деятельности органов государственной власти, в т.ч. повышение эффективности труда государственных служащих, внедрение новых методов управления персоналом в системе государственной службы, применение эффективных методов отбора и подбора кадров, создание условий для должностного роста, что неразрывно связано с модернизацией существующей системы управления персоналом органов государственной власти.

Управление персоналом в системе государственной службы рассматривается как один из механизмов реализации кадровой политики субъекта управления, система организационных, социально-экономических, психологических, нравственных и иных имеющих нормативно-правовую основу мероприятий, обеспечивающих рациональное использование способностей человека как в его собственных интересах, так и в интересах организации. До недавнего времени само понятие “управление персоналом государственной службы” в управленческой практике отсутствовало. Это отражало слабую методологическую разработанность данной проблемы и имело прямое отношение к состоянию самой государственной службы и ее особенностям как сферы общественно полезной деятельности<sup>1</sup>. Специфика государственной службы обуславливает ряд требований к государственному служащему. От него требуются прежде всего нейтральность, беспристрастность, строгая дисциплина, законопослушность. Его деятельность протекает в рамках нормативных правовых актов. Это во многом и предопределяет характеристику управления персоналом в государственной службе. Несмотря на многогранность практики управления персоналом, отметим некоторые наиболее существенные его черты.

Управление персоналом можно рассматривать и как внутреннее качество системы государственной службы, основными элементами которой являются субъект- управляющий элемент (руководитель органа государственной власти и кадровая служба этого органа) и объект - управляемый элемент (персонал органа государственной власти), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации. Управление персоналом государственной службы - это целенаправленное упорядоченное воздействие субъекта на объект, осуществляемое непосредственно субъектом управления.

Управление персоналом государственной службы как система “переживает” в настоящее время состояние усложнения. Возрастание сложности управления персоналом органов власти и управления происходит, во-первых, в силу усложнения управленческого труда в государственной и муниципальной службе; во-вторых, в силу того, что персонал - наиболее сложный объект управления; в-третьих, в результате постоянного и резкого изменения системы ценностей работников, что связано с общеполитическими и экономическими реформами общества; в-четвертых, в результате роста численности персонала системы государственного управления, что требует более эффективного его развития и рационального использования.

В этих условиях происходит смена парадигмы управления персоналом органов государственной власти. Меняется система целей управления персоналом; усложняется система взаимодействия субъекта и объекта управления. Происходящие в системе управления персоналом государственных органов процессы требуют более четкого определения функций, их анализа и обогащения. Развитие персонала выступает как инвестиционное решение, то есть из статьи издержек оно превратилось в объект инвестиций. Как любые инвестиции оно требует постоянной оценки того, как затраты на развитие персонала повлияли или повлияют в будущем на повышение эффективности работы органа управления (рис. 1).

---

<sup>1</sup> Щербаков Ю.Н. Государственная и муниципальная служба. Ростов-н/Д., 2008. С.25.

Особенности	Становление	Рост	Стабилизация	Спад	Возрождение
Компетенции персонала	Квалификационные требования	Повышение уровня вновь принятых	Сохранение	Снижение	Пересмотр требований
Цель управления развитием	Специализация	Адаптация и развитие персонала	Подготовка резерва	Сохранение высококвалифицированного персонала	Новые знания, умения, навыки
Оценки	Формирование команды	Отбор и подбор персонала	Аттестация	Диагностика человеческого потенциала	Систематическая оценка

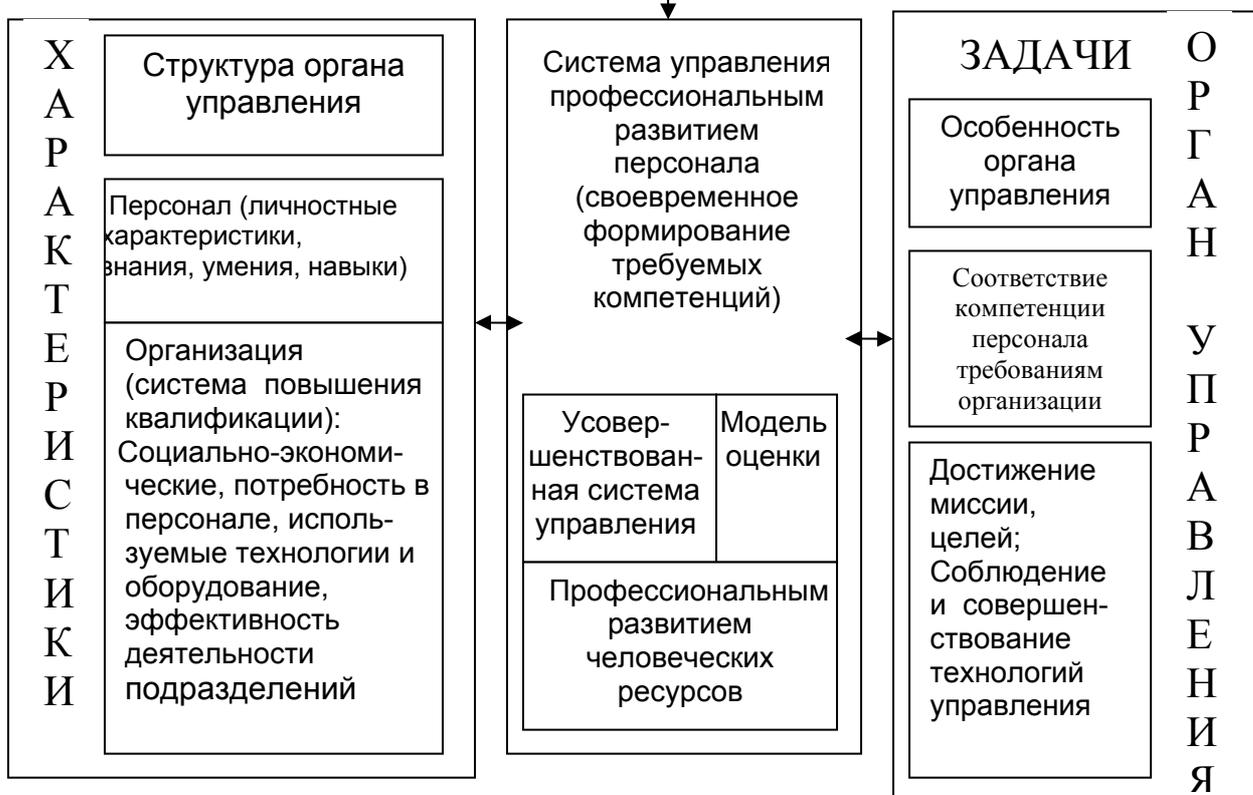


Рисунок 1. Условия, необходимые для управления развитием персонала в системе государственной службы

Задачами управления персоналом в системе государственной службы Российской Федерации являются:

- прогнозирование и планирование потребности в трудовых ресурсах;
- формирование состава персонала — подбор, расстановка кадров;
- рациональное использование государственных служащих при прохождении государственной службы;
- профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих;
- развитие потенциала трудовых ресурсов государственных органов.

Рекомендуется рассматривать, как правило, три базовые кадровые технологии: оценка персонала; закрепление персонала; повышение квалификации персонала. Наиболее распространенными формами оценки

персонала в государственной службе выступают: конкурс, испытание, аттестация, квалификационный экзамен<sup>1</sup>.

Различные источники дают различное толкование функций органов управления персоналом. Но большинство исследователей придерживается точки зрения, что функции органов управления персоналом связаны с их деятельностью и являются отражением свойств функционирующего объекта (субъекта управления), конкретной формой проявления его сущности.

Применительно к сфере управления персоналом государственной службы можно считать, что функции – это специализированные направления деятельности органа государственной власти, его кадровой службы по отношению к задачам, решаемым в процессе управления персоналом. Правомерно выделить функции универсальные, пригодные для любого процесса управления персоналом организации, и специфические функции кадровых служб государственных органов, их управленческого воздействия на персонал. К универсальным функциям управления персоналом можно отнести прогнозирование, регулирование, координацию, анализ, контроль, мотивацию персонала. Как показывает практический опыт, универсальные функции отражают сущность процесса управления в целом, в то время как специфические являются рабочим инструментом осуществления общих универсальных функций. К специфическим, обеспечивающим управление персоналом в системе государственных органов, относятся функции:

*Административная.* Она отражает деятельность органов управления на основе законодательства в области труда и нормативных актов, регулирующих государственную службу. Ее содержание составляют действия, связанные с ведением штата и штатного расписания, - прием, увольнение, передвижение кадров, соблюдение трудового и социального законодательства;

*Планирования.* На ее основе определяется потребность в кадрах государственной службы. Содержанием этой функции является оценка имеющегося кадрового состава, определение потребности в кадрах в будущем. Эта функция предполагает наличие планов, прогнозов, программ.

*Социальная.* Она связана с определением уровня денежного содержания и социальных гарантий и льгот государственных служащих, созданием условий, побуждающих сотрудников к активной служебной деятельности;

*Повышения качества служебной деятельности.* Она включает разработку и реализацию предложений по совершенствованию организации труда, по организационным изменениям в структурных подразделениях. Эта функция предполагает работу с персоналом на более высоком качественном уровне, с применением современных методик и технологий, организацию учебы персонала, включая вопросы подготовки и перепрофилирования;

*Воспитательная.* Она связана с возрастанием требований к личности государственного служащего, его нравственным качествам, умению выполнять задачи, возложенные на государственные органы в гражданском обществе;

*Информационно-аналитическая.* Она позволяет своевременно обеспечивать субъектов управления персоналом необходимой информацией и аналитическими материалами о кадровых процессах и кадровых отношениях в государственной службе.

Важнейшие компоненты системы управления персоналом государственной службы формируются в соответствии с уровнями системы управления государственной службой Российской Федерации. Она создается

---

<sup>1</sup> Шамарова Г.М. Эффективность методов оценки кадрового потенциала органов местного самоуправления // Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 18 (75). С. 28.

на федеральном уровне, на уровне субъекта Российской Федерации и на уровне государственного органа. Ключевым звеном этой системы является кадровая служба государственного органа. Кадровая служба государственного органа выполняет функции центра управления персоналом, конечной целью которого является успешная работа органов власти и управления, повышение профессиональной и материальной удовлетворенности каждого служащего, сохранение здоровья и обеспечение безопасности сотрудников.

Термином персонал государственной службы характеризуют весь личный состав работающих в государственном аппарате, постоянных и временных специалистов, т.е. государственных служащих, а также технически обслуживающих их деятельность рабочих и служащих. Этим термином характеризуют также отдельные категории работающих, объединенных по профессиональным или другим признакам (персонал управления, обслуживающий персонал и др.). Нередко термины кадры и персонал отождествляются, что в принципе возможно, но важно видеть и специфику, особенности, несколько разные объемы их содержания.

Содержательное значение термина кадровый потенциал соответствует характеристике (определению) имеющихся, в том числе и скрытых, еще пока нереализованных возможностей и не востребуемых способностей кадров государственного аппарата, своего рода их скрытого резерва. Структура и штаты кадровой службы государственного органа формируются дифференцированно, исходя из целей и задач, стоящих перед ним, его структурных и технологических особенностей, объема полномочий, численности персонала, сложности и объема выполняемых работ. Элементами структуры кадровой службы являются отдельные должности, подразделения кадровых служб, отношения между которыми поддерживаются благодаря вертикальным и горизонтальным связям. Правильным считается подход, при котором структуры кадровых служб государственных органов формируются на основе общих принципов построения и проектирования организаций. Важнейшие из них - принципы: научности, иерархичности, специализации, простоты, прогрессивности, автономности и многоаспектности<sup>1</sup>.

*Принцип научности* требует, чтобы функционирование и построение структуры кадровой службы основывались на достижениях науки в области управления персоналом. Согласно *принципу специализации* обеспечиваются разделение труда и профессиональная деятельность сотрудников, формирование отдельных подразделений, специализирующихся на выполнении однородных функций. При реализации *принципа автономности* обеспечивается рациональная автономность структурных подразделений. На основе *принципа многоаспектности* кадровые службы обеспечивают в пределах своей компетенции и полномочий управление персоналом как по вертикали, так и по горизонтали. *Принцип иерархичности* состоит в том, что в любых вертикальных разрезах структура кадровой службы обеспечивает иерархичность взаимодействия между структурными подразделениями, отдельными руководителями или сотрудниками.

Таким образом, управление персоналом одновременно выступает как система организаций, как процесс и как структура. Оно представляет собой совокупность (единство) отношений, механизма, форм и методов воздействия на формирование, развитие и востребованность профессиональных возможностей государственных служащих. Объем работы по каждому из

---

<sup>1</sup> Долгиев М.М. К вопросу об идентификации труда государственных гражданских служащих // Социальная политика и социальное партнерство. 2007. № 6. С.46.

направлений деятельности зависит от места органа государственной власти в структуре государственного управления, от ситуации на рынке труда, квалификации персонала, социально-психологической обстановки в трудовом коллективе и за его пределами и от многих других внутренних и внешних факторов. Следовательно, управление персоналом государственных органов представляет собой сложный, постоянно обновляющийся творческий процесс, в котором взаимодействуют многие организационные, социально-психологические, правовые, экономические, нравственные и другие факторы.

#### *Использованная литература*

1. Долгиев М.М. К вопросу об идентификации труда государственных гражданских служащих // Социальная политика и социальное партнерство. 2007. № 6. С.44-52.
2. Шамарова Г.М. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления. М.:ВивидАрт, 2009. 352 с
3. Щербаков Ю.Н. Государственная и муниципальная служба. Ростов-н/Д., 2008. С.22-33.

**В.Н. Шевченко**  
докт. истор. наук, проф.  
каф. истории и политологии  
(ГУУ, г. Москва)

#### **АГРАРНАЯ РЕФОРМА П.А.СТОЛЫПИНА В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ НАЧАЛА XX ВЕКА**

Помимо борьбы с революцией П.А.Столыпин наиболее знаменит своей аграрной реформой, которая, по его мнению, должна была способствовать возрождению и умиротворению России. В центре столыпинской реформы было закрепление частной собственности и разрушение крестьянской общины, которая из опоры самодержавия превращалась в рассадник бунтов и революции. Сам термин «столыпинская реформа» не совсем точен, так как единого и последовательного плана проведения преобразований в разных сферах жизни не было, а многие элементы реформы готовились задолго до П.Столыпина. Столыпин успел поучаствовать на завершающем этапе реформы 1861г. Еще до вхождения, в правительство 24 марта 1905г. Он получил Высочайше утвержденный 3 февраля 1869г. Знак отличия за поземельное устройство бывших государственных крестьян Ковенской губернии. Будучи губернатором, он более 10 лет занимался, в том числе, и вопросами поземельного устройства. В бытность премьерства С.Витте им и его последователями были собраны, но не получили реализации ценнейшие документы и рекомендации по земельному устройству России. Примерно в тоже время в Петербурге появился отчет саратовского губернатора Петра Столыпина с новым политическим акцентом на создание крепкого частного собственника, на которого должно опираться государство (вместо старой крестьянской общины). В этом отчете были названы шесть основных причин

морального и экономического кризиса в сельском хозяйстве: общинный строй крестьянского хозяйства; уравнилельные настроения в среде сельских и городских тружеников (то есть крестьяне хотели жить не хуже, чем в городе); сложность внедрения технических и прочих улучшений в сельском хозяйстве и экономике в целом; невозможность приобретения земли отдельными крестьянами (т.к. нет денег); уменьшение объема ссуд Крестьянского банка и высокие цены на аренду земли. Все эти элементы логично связаны и вытекают один из другого. Главная причинно-следственная связь: община-уравниловка-потеря стимулов к повышению эффективности.

В основе взглядов П.А.Столыпина на реформу лежал, прежде всего, его личный опыт жизни, работы предводителем дворянства и хозяйственной деятельности в Ковенской губернии, который затем был развит в Гродно и Саратове. В Гродно Столыпин участвовал в работе тех же местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности, изучал зарубежный опыт. Нельзя забывать и о теоретической подготовке, полученной в университете и в годы работы чиновником в Петербурге. Нельзя исключать, что на формирование взглядов П.А.Столыпина определенную роль сыграло его знакомство с Д.И.Менделеевым, который сам занимался вопросами преобразования сельского хозяйства. На его взгляды могли оказать влияние труды его дяди Д.А.Столыпина, который еще за десять лет до столыпинской реформы был фанатиком разрушения общины и в нем видел условия спасения России от катастрофы. Д.А.Столыпин возглавлял комиссию Императорского московского общества сельского хозяйства по исследованию вопроса об устройстве крестьянских хуторов на владельческих землях (1874-1889). Можно сделать вывод, что предшественники Столыпина в аграрной политике больше боролись с общиной как с рассадником революции, а Столыпин пытался решить экономическую проблему. Речь шла по сути о развитии рыночных отношений, о повышении эффективности сельского хозяйства, о спасении России, а не изменении существа политической и экономической системы. Соединение различных подходов и создало то, что называется столыпинской реформой.

Важнейшей составной частью внутренней политики России после революции 1905-1907 гг. стала аграрная реформа, получившая название столыпинской. Цель реформы состояла в быстром разрушении общины и создании обширного слоя зажиточных крестьян – собственников, который мог стать прочной преградой на пути революции. Существо столыпинской реформы заключалось в том, чтобы отменив оставшиеся выкупные платежи, дать возможность всем крестьянам право свободно выходить из общины и закреплять за собой надельную землю в наследуемую частную собственность. При этом подразумевалось, что экономическими методами можно побудить помещиков продавать свою землю крестьянам, а также использовать государственные и иные земли для наделения крестьян.

Предполагалось, что постепенно число крестьянских собственников и площадь земли в их руках будет возрастать, а община и помещики будут ослабевать. В результате должен был быть решен извечный аграрный вопрос, причем мирно и эволюционно. Фактически так оно и произошло. Многие помещики, напуганные революцией 1905-1907 гг. стали спешно продавать землю, а крестьянский банк начал их скупать и продавать крестьянам на условиях льготного кредитования. Столыпин был сторонником именно такого пути развития реформы. Он считал, что все должно происходить в рамках закона и без насилия, без нарушения права частной собственности. Он понимал, что болезни России требуют радикального вмешательства, и был

подобен врачу, который лечит пациента вопреки желаниям больного, который без лечения неминуемо погибнет. Собственность на землю, таким образом, приобретает универсальное значение как инструмент реформирования всего общества.

По сути дела, Столыпин придерживался чисто экономических принципов реформирования экономики, хотя и полагал, что невежественных крестьян для их же пользы следует всячески подталкивать к выходу из общины, в том числе иногда и административными методами. Конечно, существование общины и доминирование помещиков было отражением политической системы России. В этом смысле против Петра Столыпина выступали и левые, которые хотели насильственной экспроприации земли для передачи крестьянам, и правые, которые видели в аграрной реформе угрозу существующему строю. Петру Аркадьевичу приходилось бороться с собственным классом, со своими коллегами по правящей верхушке.

Был еще один вопрос, который влиял на ход и успех реформы. В России (в европейской части) остро стояла проблема нехватки земли, и любая реформа могла эту проблему сделать еще более острой. Поскольку ликвидация общины не могла дать немедленных результатов, составной частью реформы стало введение в оборот государственных и банковских земель и содействие переселению крестьян в Сибирь. Два этих процесса шли параллельно.

Особую роль в проведении реформы сыграл Крестьянский поземельный банк. Он был создан еще в 1883 г. при Александре III, но к моменту начала столыпинских реформ не отличался особой активностью. Только революция и погромы помещичьих усадеб заставили резко активизировать его работу. В 1905-1907 гг. Крестьянский поземельный банк скупил у дворян свыше 2,7 млн. десятин земли, так как напуганные революцией помещики спешили продать свои земли, а другие разорялись, так как не умели вести хозяйство или обладали слишком небольшими угодьями для эффективного хозяйствования. Крестьянский банк только еле успевал скупать эти земли и распределять их. Кроме того, в его распоряжение перешли государственные и удельные земли. Таким образом, банк стал обладать значительными ресурсами. После того как 15 ноября 1906 г. Был подписан указ, разрешающий Крестьянскому банку выдавать отдельным крестьянам ссуды под залог наделных земель, крестьянин получил доступ к банковскому кредиту. При этом сохранялись ограничения на передачу наделных земель в залог частным лицам и учреждениям. Другими словами речь не шла о свободном рынке земли.

Ссуды могли выдаваться крестьянским обществам, товариществам, отдельным крестьянам для покупки дополнительной земли, улучшения землепользования. Размер ссуд не мог быть более 90% оценки отведенных к одному месту земель, передаваемых в залог, а в случае разбитых на полосы участков – не более 60%. В случае сельских обществ эти ограничения были 60 и 40%, то есть единоличному хозяину давались преимущества. Льготы давались покупателям отрубных участков: им кредит предоставлялся на 95% стоимости земли, а при покупке хуторных участков – на 100%. До 80% всей земли продавалась отдельным хозяевам.

При этом общий размер покупаемой и имеющейся земли не мог превышать определенной нормы, то есть правительство опасалось чрезмерного расслоения крестьянства. В случае невозврата кредита Банк мог ставить заложенную землю на торги, причем на первые торги допускались только лица, имеющие право владеть наделными землями (то есть отсекались дворяне и другие сословия). В период 1908-1914 гг. Банк продал с молотка 11,4

тыс. земельных участков, что в значительной мере способствовало отсеву неэффективных хозяев.

В результате предложенных правительством мер в 1906-1910гг. крестьянами с помощью крестьянского банка было куплено всего 7,4 млн. десятин (в 1906-1915гг. – 4,5 млн. десятин, что увеличило крестьянские земли на 20%).

Всего в 1907-1915 г. банк продал крестьянам 3,9 млн. десятин в виде примерно 280 тыс. хуторских и отрубных участков. До 1911г. Объем продаж земли крестьянам непрерывно возрастал. Крестьянский банк был по своей сути ипотечным учреждением, а настоящего сельскохозяйственного кредита, необходимого для рыночной экономики не было. Создать такой банк до революции в России так и не собрались.

Петр Аркадьевич Столыпин, бывший гродненский и саратовский губернатор, затем министр внутренних дел, стал премьер-министром в 44 года. Это произошло в июле 1906 г. После роспуска первой Государственной Думы. По своим личным качествам он был реформатором авторитарного типа. Именно в таком человеке, способном целенаправленно, последовательно, не останавливаясь ни перед чем, проводить немеченые преобразования, нуждалась напуганная революцией царская власть. Причем прокладывать новый курс приходилось в совершенно непривычных политических условиях – условиях одновременного существования самодержавной верховной власти и «народного представительства» в лице Государственной Думы.

П.А.Столыпин был убежден, что без стабилизации обстановки в стране, без «успокоения» народных масс любыми мерами, вплоть до жесточайших, намеченные преобразования обречены на провал. И на посту министра внутренних дел, и будучи во главе правительства, он последовательно проводил жесткую политику «умиротворения», чем снискал себе недобрую славу «вешателя» со стороны революционных и либеральных элементов и уважения со стороны консервативных буржуазных и помещичьих кругов. Он пробудил из летаргии внутреннего бессилия правительственную власть, напомнил, что в России господствующей властью является не анархически-революционный поток, а вековые исторические устои страны. В эти смутные дни Петр Аркадьевич явил собою здравый смысл, широкий, ясный ум, могучую энергию, беззаветную готовность отдать всего себя, пожертвовать всем дорогим для блага родины, для поворота жизни ее от бури смуты на здравый путь законности и мирного прогресса. Став председателем совета министров П.А.Столыпина потребовал от всех ведомств разработанные еще в бытность С.Ю.Витте проекты, которые остались нереализованными вследствие самых различных причин. В итоге ему удалось составить целостную программу умеренных преобразований, которые намерен был использовать как средство разрешения основных противоречий.

Первым актом нового курса правительства стал указ от 9 ноября 1906г., вводивший чрезвычайные изменения в общинном земледелии крестьян, правда, назывался этот указ очень скромно и незначительно: «Указ правительствующему Сенату о дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающегося крестьянского землевладения и землепользования». Указ гласил:

1. Каждый домохозяин, владеющий надельной землей на общинном праве, может во всякое время требовать укрепления за собой в личную собственность причитающиеся ему части из означенной земли.

2. В обществах, в коих не было общих переделов в течение 24-х лет, предшествующих заявлению отдельных домохозяев о желании перейти от

общинных владений к личному, за каждым таким домохозяином укрепляется в личную собственность, сверх усадебного участка, все участки земли, состоящие в его постоянном (неарендном) пользовании.

12. Каждый домохозяин, за коим укреплены наделные земли ..., имеет право во всякое время требовать, чтобы общество выделило ему взамен сих участков соответствующий участок, по возможности к одному месту.<sup>i</sup>

Таким образом, указ призван был взорвать общину изнутри за счет выделения из нее отдельной части крестьян. Он окончательно узаконил создание крестьянской частной собственности на землю, поощряя образование отрубного и хуторского хозяйства, не посягая при этом на помещичье землевладение. Ставка делалась на сильных, работоспособных крестьян. Столыпин рассчитывал создать из них своеобразный, достаточно многочисленный средний класс, который бы способствовал укреплению государства, способствовал бы стабильности в стране. Оценивая данный указ, необходимо выделить три важных аспекта: политический, социальный и экономический. Революция 1905-1907 гг. показала обратную сторону крестьянской общины – общинное единение крестьян способствовало и их революционному единению, превращало крестьянские выступления в мощную организованную силу (крестьяне в России составляли 85% численности населения). Столыпин считал, что совместная жизнь крестьян в деревнях облегчает работу революционеров. А вот крестьян, получивших в свою собственность землю и рассредоточенных по хуторам, будет очень трудно побудить к революционной деятельности. Правительство не скрывало, что делает ставку на крепких и сильных хозяев, на то, что выход из общины выгоден, прежде всего, зажиточным крестьянам, за счет которых царизм собирался расширить свою социальную базу. Наконец, имело большое значение и личное убеждение Столыпина в агротехнических преимуществах хуторских хозяйств. Он считал, что «мелкий земельный собственник ... трудолюбивый, обладающий чувством собственного достоинства внесет в деревню и культуру и просвещение и достаток».<sup>ii</sup>

Одним из важнейших инструментов разрушения общины было массовое переселение крестьян из европейской части России за Урал. Форсируя этот процесс, правительство стремилось ослабить земляной голод во внутренних губерниях, а главное – отправить миллионы безземельных и бунтующих крестьян в Сибирь, подальше от помещичьих имений. Переселенцы были на длительное время освобождены от налогов, получали в собственность участок земли (15 га на главу семьи и 45 га на остальных членов семьи) и денежное пособие – 200 рублей на семью.<sup>iii</sup> В первые годы после революции переселение развивалось ускоренными темпами: за три года (1907-1909 гг.) число переселенцев составило 1 млн.708 тыс. С 1906 по 1914 гг. в Сибирь переселилось 3 млн. 40 тыс. человек, а возвратилось обратно 524 тыс., что составило лишь 17%.<sup>iv</sup> Несмотря на то, что правительству не удалось полностью решить проблему переселения крестьян в Сибирь, этот процесс носил прогрессивный характер, так как за эти годы выросло население Сибири, новоселы освоили более 30 млн. десятин земли, построили тысячи деревень, дав толчок развитию производительных сил Сибири.

Следует признать, что и вся столыпинская аграрная реформа носила прогрессивный характер. Она заменяла отжившие хозяйственные структуры более рациональными, открывавшими благоприятные возможности для развития и роста производительных сил в земледелии. С 1901 по 1913 год посевные площади в черноземной полосе России увеличились на 8,1%, на Северном Кавказе – на 47%, в Сибири – на 71%. За счет роста посевных

площадей было получено 500 млн. пудов хлеба – половина его общего прироста. Другая половина была получена за счет повышения урожайности зерновых, то есть за счет интенсификации производства. Причем обследованием, проведенным в 1913 году установлено, что в зажиточных хозяйствах за счет улучшения севооборота и применения удобрений, различных новых, для того времени, сельскохозяйственных машин, лучшей обработки почвы урожаи, как правило, были в 1,5-2 раза выше средних. Нередко в таких хозяйствах собирали по 100 пудов с десятины, чаще – по 60-80 пудов, в то время как середняцкие хозяйства давали в основном всего по 43 пуда с десятины, а бедняцкие – по 20-30 пудов. Среднегодовые урожаи пшеницы в России перед первой мировой войной составляли 8,5 ц. с одного гектара (в США – 10,2; в Канаде – 13,3; Австралии - 8,1; в Германии – 21,4). Поднялось производство зерна на душу населения – в 1909-1912 гг. собирали в среднем по 450 кг. на человека, а в 1913 – 550 кг. Увеличилась продажа хлеба за границу. Россия давала в среднем 25% экспорта зерна, обгоняя по этому показателю США, Канаду, Аргентину вместе взятых, а в годы хорошего урожая (например, 1909-1910 гг.) русский экспорт составил 40% зерна. Оживление сельскохозяйственного производства повлекло за собой оживление промышленности. После депрессии 1904-1908 гг. начался бурный рост промышленного производства. По темпам роста Россия вышла на первое место в мире: среднегодовой рост ее промышленной продукции составил 8,8%. Прирост тяжелой промышленности составил за 13 лет (1900-1913 гг.) с поправкой на рост цен 74%.

Быстрыми темпами развивалась выплавка чугуна и стали. Если во всем мире производство чугуна в 1909-1913 гг. увеличилось на 32%, то в России – на 64%, а стали – на 82%. В 1890 году в стране было 26,6 тыс. верст железных дорог, а в 1915 – 64,5 тыс. верст. С 1910 г. вновь стали расти акционерные предприятия. Их число за четыре года увеличилось со 104 до 240, а вложенные в них капитал почти в 4 раза. И все же самое яркое достижение русской экономики в 1907-1914 гг. – небывалый взлет кооперативного движения. Только кредитная кооперация охватила к 1914 г. почти более четверти всех крестьян-домохозяев. Всего к 1915 г. число членов кооперации достигло 10 млн. человек.<sup>v</sup> Столыпинские преобразования в России не исчерпывались только аграрными реформами. Им были разработаны целый ряд законопроектов, которые были призваны превратить Россию в правовое государство и тем самым подрезать революции корни. Но против Столыпина в стране была развязана ожесточенная борьба представителями полярных группировок. Причем резким нападкам, как слева, так и справа подвергался не только столыпинский курс, но сама личность премьер-министра. И если левые рассматривали борьбу со Столыпиным как классовую проблему, то правые, к которым в конце концов примкнул и Николай II, видели в нем нарушителя «вековых устоев», узурпировавшего государственную власть. Конфликт между председателем Совета министров и противостоящими ему силами привел к трагической развязке. 1 сентября 1911 г. Петр Аркадьевич Столыпин был смертельно ранен Дмитрием Богровым, являющимся одновременно и анархистом-революционером и агентом царской охраны. Какая из этих двух организаций уполномочила его на этот шаг, до сих пор остается загадкой.

#### *Использованная литература*

1. История России XX век. М., АСТ, 1996.
2. История России IX-XX век. М., 1997.

3. Федоров Б.П. П.А.Столыпин. М., Гареева, 2003.
4. Социально-экономическое развитие и политическая борьба в России (1907-1914 гг.). М., 1997.

**Е. М. Шульман**

*аспирант каф. политологии и политического управления  
(РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва)*

### **ТЕОРИЯ «РАЦИОНАЛИЗИРОВАННОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА» И ЕЕ РОССИЙСКИЕ ИНТЕРПРЕТАЦИИ**

Вопрос о том, кому преимущественно должно принадлежать право законодательной инициативы – или, шире, кто может являться наилучшим, наиболее эффективным автором и разработчиком новых законов, неизменно приобретает актуальность на всяком этапе развития конституционной системы той или иной страны. Поскольку законотворческие полномочия очевидным образом позволяют влиять на структуру и деятельность всей системы государственного управления, проблема нахождения баланса между законодателем и исполнителем и достижения нужного равновесия в их постоянном влиянии друг на друга, всегда будет интересовать как теоретиков, так и практических государственных деятелей.

В случае современной нам России достаточно очевидно, что роль инициатора и разработчика законопроектов, а также экспертного центра по их обсуждению, представителя разнонаправленных экономических и социальных интересов – роль, которую архитектура Конституции отводит двухпалатному парламенту - все чаще переходит к исполнительной власти, главным образом, к Правительству РФ, а также к Администрации Президента РФ. Этот видимый невооружённым глазом факт неоднократно отмечался как в публицистике, так и в научной литературе последних десяти лет – как в качестве негативного явления, так и как если не позитивная, то неизбежная закономерность политического развития России, «созревания» и «взросления» ее политической системы<sup>1</sup>.

В научной литературе неоднократно встречаются также попытки встроить это явление в общемировой контекст, представить его в качестве части некоего общего движения парламентской системы от публичной партийности к тому, что в литературе называют профессионализацией, и под чем обычно понимается усиление влияния исполнительной власти – которая а priori считается более профессиональной – на законодательную.

В наиболее чистом виде этот ход мысли мы можем видеть в работах И. И. Шувалова, бывшего, в своем качестве руководителя аппарата Правительства РФ в 2000 – 2003 гг. одним из архитекторов той ориентированной на приоритет исполнительной власти в целом и правительства в частности системы законотворческой деятельности, которую мы видим сейчас.

---

<sup>1</sup> См. например Гаджимагомедов Г. А., Ивлиев Г. П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: научное издание/. -М.: Норма, 2008; Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005.

В своих научных работах И. И. Шувалов выдвигает в качестве заслуживающей внимания теорию «рационализированного парламентаризма»: «Заслуживает внимания позиция ряда ученых, согласно которой в основу законопроектной и законодательной деятельности положены принципы "рационализированного парламентаризма", предполагающие активное влияние исполнительной власти на законодательную как в части разработки проектов законов, так и при их прохождении»<sup>1</sup>.

В общем виде под рационализированным парламентаризмом в литературе понимается конституционный механизм, обеспечивающий стабильность положения правительства и защиту его от риска легкого роспуска и смены со стороны парламента, при сохранении основных черт парламентарной системы, включая законодательный контроль за правительственной политикой<sup>2</sup>. Основные средства этого механизма направлены на усложнение и замедление процедуры вынесения недоверия правительству, что в парламентарских республиках служит самым прямым путем к его отставке.

Идея применить положения рационализированного парламентаризма к реалиям парламентаризма российского встречается в политологической и правовой литературе последних семи – пяти лет. Например, автор кандидатской диссертации на тему «Парламентаризм в современной России: особенности становления и развития» А. А. Керимов определяет «ныне существующую версию российского парламентаризма» как соответствующую рационализированному типу, на основании следующего определения этого термина: «При «рационализированном» парламентаризме сильная президентская власть сочетается с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. Таким образом, двойная ответственность правительства – перед президентом и парламентом – является отличительной чертой «рационализированного» парламентаризма»<sup>3</sup>. Таким образом, мы видим, что, в отличие от И. Шувалова, для которого смысл рационализированного парламентаризма состоит преимущественно в тезисе, что правительству виднее, чем парламенту, какие законы нужно принимать, автор диссертации видит цель такого механизма в укреплении президентского контроля как над парламентом, так и над правительством.

Однако следует отметить, что Конституция Французской республики 1958 года, с которой термин «рационализированный парламентаризм» ассоциируется прежде всего, дала французскому правительству такие возможности вмешательства в законодательный процесс, какими правительство России не располагает и после всех законодательных и регламентных реформ 2003 – 2008 годов.

Так, законопроекты и законодательные предложения, одобренные правительством, рассматриваются по его требованию палатой в приоритетном порядке. Оно может снять с обсуждения любой законопроект, пока он не принят Парламентом (в российской практике такое право, впрочем, есть у любого инициатора законопроекта на этапе до первого чтения). Проект или предложение закона вообще принимается Национальным Собранием без обсуждения и голосования, если Правительство свяжет с ним вопрос о доверии

---

<sup>1</sup> Шувалов И. И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М.: Норма, 2004. с. 57

<sup>2</sup> Юридический словарь / Н.А. Жильцов, Д.А. Липинский, Р.Л. Хачатуров, О.И. Чердаков; Междунар. юрид. ин-т при М-ве юстиции Рос. Федерации. -М.: МЮИ, 2007

<sup>3</sup> Керимов А. А. Парламентаризм в современной России: особенности становления и развития: Дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. Екатеринбург, 2006

к проводимой им политике, а резолюция недоверия правительству не будет внесена в течение последующих 24 часов или принята Национальным Собранием (некоторое сходство с этой нормой можно видеть в думском обычае принимать наиболее важные для исполнительной власти инициативы «в первом чтении и в целом», без обсуждения).

Правительство также имеет право требовать от палаты единого голосования по всему или части обсуждаемого в ней текста, сохранив лишь те поправки, с которыми оно согласно. Конституция запрещает принимать законопроекты и поправки, предложенные депутатами и сенаторами, «если следствием их принятия было бы либо сокращение государственных средств, либо создание или увеличение расходов государства». Хотя Конституция требует обоюдного согласия Национального Собрания и Сената по тексту будущего закона, Правительство может ускорить ход законодательного механизма, чтобы урегулировать миром разногласия между палатами, созвав паритетную смешанную комиссию, которой поручается выработать компромиссный вариант, приемлемый как для депутатов, так и сенаторов. Только Правительство решает, следует ли выносить результаты работы комиссии на обсуждение палат Парламента, причем ни одна поправка к ним не может быть принята без его согласия<sup>1</sup>.

В истории российского парламентаризма последних десяти лет ограничения, накладываемые на законотворческий процесс, носили как правовой (регламентный), так и неформальный характер. Процесс этот шел наиболее интенсивно, начиная с 2004 года, чем и объясняется различие в условиях работы и результатах деятельности Государственной Думы третьего созыва (1999 – 2003 гг.), и последующих четвертого (2004 – 2007 гг.) и в особенности пятого (2005 – 2011 гг.) созывов, о котором пойдет речь ниже.

Когда мы говорим об особенностях того или иного созыва Государственной Думы с точки зрения законотворчества, мы скорее имеем в виду хронологические рамки выборного цикла, чем в узком смысле тот или иной состав нижней палаты Федерального Собрания. Политические условия, о которых идет речь, касаются всей широко понимаемой законотворческой системы, включающей как три ветви власти, так и группы интересов вне государственных органов, внешних экспертов, прессу и избирателей.

Политико-правовые факторы, наиболее существенно, по нашему мнению, повлиявшие на формирование условий законотворческого процесса рассматриваемого периода (2003 – 2011 гг.), можно разделить на три основные категории:

- Законодательные изменения условий формирования депутатского состава – реформа выборного законодательства, в первую очередь в части, касающейся повышения порога прохождения в Думу с 5 до 7 %, а также ограничения круга участников парламентских выборов только партиями<sup>2</sup>;
- Регламентные изменения внутри самой Думы – в первую очередь фактический запрет на организацию депутатских групп<sup>3</sup>;
- Изменения порядка законотворческой деятельности внутри фракций – в первую очередь, ограничения законодательной инициативы депутатов партийной дисциплиной.

<sup>1</sup> Маслова Н. Н. Конституция Французской Республики 1958 г. : С последующими изм. и доп. : Учеб. фр. юрид. яз/ -М.: Междунар. отношения, 2000.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

<sup>3</sup> Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // СЗ РФ. 1998. № 7.

- Изменения в порядке прохождения ключевых законопроектов – реформа бюджетного процесса, а также введение неформального института «нулевого чтения» по наиболее важным законопроектным инициативам.

Резюмируя, попытаемся перечислить то общее влияние, которое указанные факторы имеют на ход и итоги законотворческого процесса. В условиях доминирования в современном российском парламенте партии большинства, тесно ассоциированной с исполнительной властью, неизбежно сужение поля публичной политики, уменьшение возможности для заинтересованных групп оказывать влияние на процесс и результаты законотворчества. Взаимодействие законодательной и исполнительной властей перемещается в непубличное пространство, закрытое для внешней экспертизы и общественного контроля.

Результатом законотворческого процесса становится принятие обобщенно-рамочных законов, нуждающихся в конкретизации посредством подзаконных актов, разработка которых, в свою очередь, является прерогативой низовых структур исполнительной власти.

#### *Использованная литература*

1. Гаджимагомедов Г. А., Ивлиев Г. П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: научное издание/. -М.: Норма, 2008
2. Керимов А. А. Парламентаризм в современной России: особенности становления и развития: Дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. Екатеринбург, 2006
3. Маслова Н. Н. Конституция Французской Республики 1958 г. : С последующими изм. и доп. : Учеб. фр. юрид. яз/ -М.: Междунар. отношения, 2000.
4. Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16—17 декабря 2002 года, г. Рязань. — М.: Издание Государственной Думы, 2003.
5. Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005.
6. Шувалов И. И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М.: Норма, 2004.
7. Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современно политико-правовой теории управления обществом // Журнал российского права. 2005. № 4.
8. Федеральный закон от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
9. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // СЗ РФ. 1998. № 7

## **ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО В ИНДИИ ИЛИ ИСТОРИЯ ОДНОГО РЕЛИГИОЗНОГО КОНФЛИКТА**

Проблема взаимоотношений власти и общества является одной из наиболее сложных в современной политической науке и государственном управлении. Мало, какое государство в мире, может похвастаться отсутствием трудностей в указанной сфере. Не является исключением и такая крупная и густонаселенная страна, как Индия.

У данного южно-азиатского государства существует ряд нерешенных вопросов в очерченной области, одним из которых выступает неудовлетворенность своим местом в социальной и политической иерархии крупной религиозной общины сикхов, насчитывающей около 20 млн. членов, основная масса которых проживает в индийском штате Пенджаб.

Острота религиозной проблемы в Пенджабе стала выходить за границы критичности еще в 20-х гг. XX в., выразившейся в форме борьбы против махантов (настоятелей гурдвар (храмов) одной из сикхских сект), пользовавшихся покровительством англичан и служивших им верой и правдой.

После образования независимых Индии и Пакистана и раздела Пенджаба часть территории с преобладанием мусульманского населения отошла к Пакистану. Штат захлестнула политическая борьба за электорат между Индийским национальным конгрессом (ИНК), Джан сангх (коммунистической индусской партией, пользовавшейся популярностью у городского населения) и сикхской политической силой Акали дал (АД). Сикхские лидеры оказались расколотыми. Внутренние противоречия, давление со стороны различных социальных сил и стремление к власти привели к непоследовательности политического курса АД. С одной стороны, начиная с 1947 г. лидеры АД настаивали на создании пенджабиязычного штата и обвиняли союзное правительство в ущемлении интересов сикхов. С другой, руководство АД было готово пойти на сделку с ИНК.

Несмотря на колебания, АД удалось выторговать ряд существенных уступок, ведшие к потере ИНК поддержки населения, чем умело пользовалась АД. В 1950 г. ее лидер Тара Сингх потребовал включение в конституцию положений о выделении сикхских избирательных курий, половину мест в парламенте Пенджаба и 5% кресел в союзном законодательном органе<sup>1</sup>. Набирал также силу лозунг «Пенджаб субы» (образование пенджабиязычного штата).

После проигрыша в 1952 г. выборов в законодательное собрание штата и стремления восстановить свои позиции среди сикхского населения Пенджаба лозунг «Пенджаб субы» претерпел изменения. Теперь АД выступал за создание Пенджабской субы (штата), предполагая включить в ее состав весь пенджабский этноареал и округ Ганганагар, входивший в состав Раджастана, а также отделить Харьяну. В таком виде суба охватила бы территорию в 90 тыс. км<sup>2</sup> с 12 млн. населением, среди которых сикхи составили бы 40%<sup>2</sup>. В противовес этому требованию некоторые индусские коммуналистские организации выступали за создание Маха Пенджаба (Большого Пенджаба)

<sup>1</sup> Празаускас А.А. Этнос, политика и государство в современной Индии. М., 1990. – С. 229.

<sup>2</sup> Gulati K. C. The Akalis. Past and Present. New Delhi, 1974. - P. 162.

путем присоединения к нему Дели, Химачал Прадеша и нескольких округов Уттар Прадеша.

В 1956 г. был принят закон о реорганизации штатов, в соответствии с которым ликвидировалось деление провинций на категории и произошло их уравнивание в правах (несколько большую самостоятельность сохранил Джамму и Кашмир). Итогом компромиссного решения этнополитических проблем Пенджаба стало присоединение к нему группы княжеств ПЕПСУ (PEPSU – Patiala and East Punjab State Union или Союз княжеств Патиала и Восточного Пенджаба). После чего в Пенджабе стало проживать 30% сикхов, при этом мусульман практически не осталось<sup>1</sup>. В соответствии с так называемой региональной формулой, хинди и панджаби сохранили статус официальных языков, также штат был разделен по языковому принципу на две зоны.

После указанных действий в штате поднялась волна коммунизма, был создан Хинди ракша самити (Комитет спасения хинди), начавший кампанию за спасение языка. Движение получило развитие в Харьяне, жители которой имели в культурно-лингвистическом аспекте мало общего с пенджабцами, при этом их дети должны были изучать в школах дополнительный язык и письменность гурмукхи. Опасаясь развития конфликта, правительство штата отказалось от реализации многих принципов, заложенных в региональной формуле. Это вызвало недовольство АД, вновь начавшей агитацию не только за создание Пенджабской субы, но и за образование штата Харьяна. Указанный тактический ход принес успех, т.к. большинство жителей Харьяны, исповедовавших индуизм, хотели иметь свою собственную провинцию.

В ноябре 1966 г. произошла еще одна реорганизация Пенджаба - была отделена Харьяна. Пенджаб стал лингвистически однородной провинцией, где сикхи превратились в этническое большинство (в 1966 г. в Пенджабе сикхов было 56%, а в 1971 г. чуть более 60%<sup>2</sup>). Подобное соотношение представителей разных религий осталось и в последствии. Так, например, в 1991 г. в Пенджабе сикхское население составляло 60,4%<sup>3</sup>. В сущности это означало удовлетворение требования АД о создании сикхского штата.

В 70-х гг. XX в. шла постепенная радикализация сикхского движения. В частности, это происходило в виду неудовлетворенности политических лидеров сикхов своими позициями в штате и опасения религиозного руководства общины за незыблемость устоев веры. Питательную почву для сепаратистских настроений давали и социально-экономические проблемы, а именно: нехватка рабочих мест, в том числе для хорошо образованной молодежи, установление контроля центральным правительством за ценами на зерно (основную пенджабскую продукцию) и другие просчеты республиканских властей. Добавило «масло в огонь» и недоработки правящей партии.

В октябре 1973 г. в гурдваре г. Анандпур АД принял резолюцию, определяющую политические цели партии. Среди них были требования присоединения не вошедших в Пенджаб пенджабиязычных районов, предоставление штату более широкой автономии в области финансов, обороны, внешних сношений и общих коммуникаций. Анандпурская резолюция также осуждала внешнюю и внутреннюю политику ИНК.

Условной «отправной точкой» в развитии сикхского сепаратизма стал апрель 1980 г. Тогда был образован Национальный совет Халистана (НСХ) во

<sup>1</sup> Антонова К.А. и др. История Индии. М., 1979. – С. 537.

<sup>2</sup> Празаускас А.А. Этнос, политика и государство в современной Индии. М., 1990. – С. 238; Баранов С.А. Сепаратизм в Индии. М., 2003. - С. 80.

<sup>3</sup> Индия: страна и ее регионы / Под. ред. Е.Ю. Ваниной. М., 2000. – С. 56.

главе с президентом Джагджит Сингх Чауханом, бывшим министром финансов Пенджаба и автором лозунга создания Халистана (Страны чистых), сформулированного им в октябре 1971 г. в «Нью-Йорк таймс». Эта идея встретила активную поддержку не только в самом Пенджабе, но и у сикхской общины за рубежом, в то время насчитывающей около 2 млн. чел.<sup>1</sup>. Именно за границей (в основном в Великобритании, ФРГ, США, Канаде) изначально действовали сепаратистские сикхские организации.

Для консолидации сикхской общины началось формирование образа врага. Первым объектом были выбраны ниранкари (приверженцы одного из направлений сикхизма). В 1980 г. под руководством Джарнайл Сингх Бхиндранвале убивают гуру ниранкаре Бабу Гурбачана Сингха. Вскоре первый возглавляет сепаратистскую организацию Дал Хальсу. В мае 1982 г. власти Индии запрещают деятельность этой структуры, и ее лидеры обосновываются в Золотом храме в г. Амритсаре, превратив главную сикхскую святыню в крепость, откуда боевики совершали вылазки. Укреплению авторитета Д.С. Бхиндранвале способствовало решение лидеров АД о переносе своей штаб-квартиры в комплекс зданий Золотого храма, а также начатой дхармаюддхе (войне за веру) уже против индусов, т.к. малочисленные ниранкаре стали не соответствовать необходимому образу врага.

Задачей террора 1980-1984 гг. был массовый отток индусов из Пенджаба с целью превращения его в мононациональный штат. После нескольких крупных терактов в октябре 1983 г. в штате вводится прямое президентское правление.

3 июня 1984 г. лидер радикалов Д.С. Бхиндранвале дает очередное интервью, где говорит: «Если бы я боялся смерти, я не был бы сикхом»<sup>2</sup>. В этот же день индийская армия в рамках операции «Голубая звезда» предпринимает штурм Золотого храма. Ее результатами стала ликвидация Д.С. Бхиндранвале и большинства его сторонников. Но по причине плохой подготовленности мероприятия, в ней погибло еще и несколько сотен паломников и около ста солдат индийской армии<sup>3</sup>. «Осквернение» индусами храма в г. Амритсаре имело ряд серьезных последствий.

Во-первых, это в значительной степени радикализовало даже умеренно настроенных сикхов. В индийской армии, крайне дисциплинированной, впервые в ее истории начались бунты и дезертирство солдат-сикхов. Главным объектом мести стала премьер-министр Индии Индира Ганди. 31 октября 1984 г. она была застрелена ее личными охранниками-сикхами.

Во-вторых, вышеупомянутые события вызвали стихийные сикхские погромы в Дели и других городах страны, длившиеся несколько недель. В их результате погибло около 6 тыс. чел. и 50 тыс. чел., закончило свои жизни в лагерях для беженцев (при этом к 1993 г. число убитых возросло до 20 тыс. чел.)<sup>4</sup>.

В конце 1985 г. поднялась новая волна сикхского террора, шедшая до 1991 г. по нарастающей. Только за 1990 г. были убиты свыше 4 тыс. чел.<sup>5</sup>. Боевики сочетали индивидуальный и массовый террор. Наиболее активны в тот период были следующие террористические организации сикхов: Силы

<sup>1</sup> Котин И.Ю. Сикхизм, сепаратизм, терроризм и диаспора // Россия и Индия в современном мире: Материалы международной научной конференции. СПб., 2005. – С. 113.

<sup>2</sup> Jeffrey R. What is Happening to India. L., 1986. – P. 181.

<sup>3</sup> Лихачев К.А. Очаги терроризма в Индии // Россия и Индия в современном мире: Материалы международной научной конференции. СПб., 2005. – С. 124.

<sup>4</sup> Majumdar N. The Many Sides of Terror: An Introduction // The Other Side of Terror. New Delhi, 2009. – P. XXX.

<sup>5</sup> Бельский А.Г., Фурман Д.Е. Сикхи и индусы: религия, политика, терроризм. М., 1992. – С. 108.

Халистана, Национальная армия Халистана, Силы коммандос Халистана, Халистанский освободительный фронт и Шахиды Хальсы.

Рост насилия заставил нового лидера страны Раджива Ганди на фоне усиления полицейских мер пойти на переговоры с сепаратистами: в июле 1985 г. был подписан меморандум об урегулировании положения в Пенджабе. Со стороны сикхов документ подписал председатель АД Х.С. Лонговал. Соглашение охватывало целый ряд проблемных областей. Оно содержало положения: о выплатах компенсаций за поврежденное имущество в результате погромов; равном доступе на военную службу; проведении расследования погромов ноября 1984 г.; реабилитации уволенных из армии; разделении речных вод между штатами (Пенджаб, Харьяна и Раджастан); сохранении языка пенджаби; дано было также согласие на рассмотрение акалийского проекта общеиндийского закона о гурдварах. Помимо этого, документ предусматривал передачу Чандигарха Пенджабу и районов, где проживает пенджабиязычное население (в обмен на это хиндуязычные области Пенджаба отойдут Харьяне).

Подписание меморандума вызвало море негодования в стане более радикально настроенных сикхов. Документ оканчивался следующим: «Данное знаменует конец конфронтации и возвещает эру дружбы, доброй воли и сотрудничества, которые будут сохранять и укреплять единство и целостность Индии»<sup>1</sup>. Это фактически означало отказ от давней мечты значительной части населения – собственного государства. За «предательство» в конце августа 1985 г. Х.С. Лонговал был убит сикхским террористом. Что касается судьбы самого соглашения, то к указанному в документе срокам (декабрь 1985 г. и январь 1986 г.) практически ничего из вышеупомянутого не было выполнено. Ряд пунктов ждет исполнения до сегодняшнего дня (например, Чандигарх так и не передан Пенджабу и до сих пор остается союзной территорией).

В 1988 г. индийские силовики вновь штурмовали Золотой храм. На этот раз операция была продумана лучше – полиция и войска обложили храм и не позволяли никому войти и выйти из него. В итоге голод заставил террористов сложить оружие.

К середине 90-х гг. XX в. начался спад террористической активности в штате. Это было достигнуто действенным сочетанием силовых методов с социально-экономическими. Несмотря на то, что центральное правительство практически одержало победу над сепаратизмом в Пенджабе, в штате иногда совершаются единичные террористические акты и продолжают действовать мелкие группы боевиков.

По данным, приведенным российским исследователем С.А. Барановым, в результате террористической активности в период с 1981 г. по 2000 г. в Пенджабе погибло 11770 мирных граждан, 1748 сотрудников сил безопасности и 8094 террориста<sup>2</sup>.

В 1-е десятилетие XXI в. сикхские радикалы по-прежнему не дают о себе забыть. Например, в 2005 и 2007 гг. во время показа индийских фильмов в кинотеатрах штата произошли серии взрывов. В настоящее время ситуация в штате относительно спокойна, но, помня историю конфликта в Пенджабе, не стоит надеяться на то, что проблема навсегда ушла в прошлое.

<sup>1</sup> Text of Punjab Accord // Punjab Today. New Delhi, 1987. – P. 386.

<sup>2</sup> Составлено на основании данных, взятых из: Баранов С.А. Сепаратизм в Индии. М., 2003. – С. 106.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Авдонина Г.Г.</b> О культуре политического текста (на примере выступлений представителей государственной власти)	4
<b>Артемов С.В.</b> Формирование кластерной политики перспективного развития научно-промышленного комплекса мегаполиса	8
<b>Башмаков В.И.</b> Гражданское общество, государство и профсоюзы	13
<b>Биджиев А.С.</b> Модернизация кадрового потенциала вуза, как фактор развития социально-экономической системы России	16
<b>Блинова Н.В.</b> Пределы государственного регулирования и контроля практики местного самоуправления в России	20
<b>Веретенников Р.Е. Галактионов В.И.</b> Негосударственные институты политики и их российская модель функционирования	25
<b>Владимирова В.В.</b> Государственная власть в различных моделях федеративных отношений	28
<b>Гимазова Ю.В.</b> Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации	36
<b>Глазунов А.Р.</b> Некоторые проблемы государственной политики и применения таможенного законодательства, разрешаемые в арбитражной судебной практике	39
<b>Глазунова Н.И.</b> Управленческая команда – внутриорганизационная целевая структура	43
<b>Глазунов И.А.</b> Честь и достоинство человека – естественные, неотчуждаемые и защищаемые права	48
<b>Гришин О.Е.</b> Об эффективности технологий политической деятельности	53
<b>Данюшина Ю.В.</b> О концепции лингвокоммуникативного обеспечения государственной службы в РФ (управленческая коммуникология)	57
<b>До Куинь Ань.</b> Проблема однопартийности в политическом управлении во Вьетнаме в контексте задач модернизации страны	60
<b>Дорина Е.А.</b> Политико-административные ресурсы крупных бизнес-корпораций в России	63
<b>Ефремова И.Ю.</b> Государственная информационная политика в области развития атомной энергетики	67
<b>Жуков А.П.</b> Функционально-факторный метод определения оптимальной численности государственных служащих	70
<b>Знаменский Д.Ю.</b> Влияние государственной научно-технической политики на развитие научного потенциала вуза	72
<b>Ильюхов А.А.</b> Несостоявшаяся коалиция: попытка создания Коалиционного правительства в России в 1917 г.	77
<b>Калашникова Л.Н.</b> О резерве управленческих кадров Московской области	81
<b>Колобкова В.А.</b> Профессиональная культура как основа современного таможенного администрирования	87
<b>Комарова А.И., Комарова Г.С.</b> Общественный идеал – смыслообразующая основа повышения эффективности государственного управления	90
<b>Кулагин А.С.</b> О некоторых вопросах иммиграционной политики Российской Федерации	96
<b>Кулешова Е.А.</b> Государственная инновационная политика в современной России	100
<b>Куштакова А.А.</b> Политико-правовые проблемы государственной власти республики Дагестан	103

<b>Левина В.В.</b> Бюджетная стратегия субъекта федерации как инструмент управления его социально-экономическим развитием	107
<b>Ленин М.И., Пензина К.Ю.</b> Формирование государственной политики в сфере образования	111
<b>Луговских А.Э.</b> Опыт промышленного управления и самоуправления в России: историческая ретроспектива, современность и практика	115
<b>Лушков Д.И., Шамарова Г.М.</b> Лоббирование в системе взаимодействия власти и бизнеса	119
<b>Магарил С.А.</b> Российская государственность – исторические уроки	123
<b>Милькина И.В.</b> Актуальные проблемы формирования региональных инновационных систем	127
<b>Некрасов С.И.</b> Доверие граждан к власти как нравственно-правовая основа эффективности многоуровневой системы государственного управления	131
<b>Омельченко Н.А.</b> Понятие и проблемы современной культуры управления в системе государственной власти и госслужбы	135
<b>Партугимов В.В.</b> Модернизация для России: границы возможного на пути развития	140
<b>Патрикеева И.В.</b> Обеспечение национальной безопасности РФ в контексте развития реального сектора экономики	144
<b>Слезко Е.В.</b> Проблемы реструктуризации предприятий городского хозяйства в ОАО	150
<b>Смирнов Э.А.</b> Биологические аспекты восприятия человеком государственных решений	151
<b>Соколов Н.Н.</b> Задачи государства по созданию и развитию в России информационного общества	156
<b>Сомонова Н.С.</b> Концепция устойчивого развития: реализация в России	162
<b>Татарина (Нелина) Ю.Н.</b> Политическая элита или господство пролетариата? (к вопросу о роли «политической элиты» в советской политической системе)	167
<b>Терехина Д.С.</b> Управление научно-исследовательской деятельностью студентов в процессе интеграции образования и науки как приоритетного направления государственной научно-технической политики	171
<b>Тимохович А.Н.</b> Частно-государственное партнерство в образовании: международный опыт, российские реалии	174
<b>Томилина Е.Е.</b> Эволюция государственной власти в России: тенденции, противоречия, пути стабилизации	178
<b>Филимонов Д.А.</b> Современные проблемы молодежного радикализма	182
<b>Хмельченко Е.Г.</b> Маркетинговые технологии - новый фактор регионального управления	184
<b>Шамарова Г.М.</b> Управление персоналом в системе государственной службы Российской Федерации	188
<b>Шевченко В.Н.</b> Аграрная реформа П.А. Столыпина в контексте проблем модернизации России начала XX века	193
<b>Шульман Е.М.</b> Теория «рационализированного парламентаризма» и ее российские интерпретации	199
<b>Яковлев А.Ю.</b> Власть и общество в Индии или история одного религиозного конфликта	203

---

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 2011 г.**

Редакционная коллегия:  
д. экон. н., проф. Г.Р. Латфуллин,  
д.истор.н., проф. Н.А. Омельченко,  
к.социол.н., доцент Н.Н. Соколов,

---

ФГБОУВПО "Государственный университет управления"  
Издательский дом ФГБОУВПО "ГУУ"  
109542, Москва, Рязанский проспект, 99.