

ВЕСТНИК

П О В О Л Ж С К О Й
А К А Д Е М И И
Г О С У Д А Р С Т В Е Н Н О Й
С Л У Ж Б Ы

Научный журнал

№ 1
2001

Саратов

Научный журнал

Редакционный совет:

С.Ю. Наумов (председатель)
Д.Ф. Аяцков (Саратовская область)
М.Ш. Шаймиев (Республика Татарстан)
К.М. Титов (Самарская область)
В.К. Бочкарев (Пензенская область)
О.И. Бетин (Тамбовская область)

Редакционная коллегия:

А.А. Спиридонова
А.С. Сергеев
Т.П. Фокина
О.И. Цыбулевская
В.Е. Черкасов
Б.И. Шумратов

Главный редактор – профессор **С.Ю. Наумов**

Зам. главного редактора – профессор **В.В. Герасимова**

Ответственный секретарь – профессор **Б.И. Шумратов**

УДК 35.08

ББК 67.401

В 38

ISBN 5-8180-0061-3

© Поволжская академия
государственной службы, 2001

2001

**ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Научный журнал

Учредитель
Поволжская академия государственной службы

Научное издание

**ВЕСТНИК ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Научный журнал

№1

Редактор *Т.П. Иванова*
Корректоры *А.А. Персиянова, Е.Н. Белозерова*
Компьютерная верстка *Н.Ю. Морозов*

Тем. план 2001 г., п. № 9.
ЛР № 040813 от 14 мая 1997 г.

Подписано к печати 21.06.2001 г. Формат 70x100 $\frac{1}{16}$.
Бумага офсетная. Гарнитура Lazursky.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 14,5. Уч.-изд. л. 10,6.
Тираж 500. Заказ 113.

Поволжская академия государственной службы.
410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Одной из актуальных проблем современного государственного строительства в России становится повышение результативности и эффективности государственного и муниципального управления.

Решение этой задачи требует постоянного совершенствования профессионального мастерства работников управленческой сферы.

В этой связи выход в свет первого номера научного и общественно-политического журнала «Вестник Поволжской академии государственной службы» приобретает исключительное значение. Журнал может оказать существенную помощь служащим Приволжского федерального округа как в осмыслении дискуссионных теоретических вопросов, так и в обобщении и распространении передового опыта управления.

Желаю журналу плодотворных научных дискуссий и творческих успехов в развитии отечественной науки.

С. Кириенко,
*полномочный представитель
Президента Российской Федерации
в Приволжском федеральном округе*

РЕГИОН: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

ПРОМЫШЛЕННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА: ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

Д.Ф. Аяцков

Анализ развития экономического и промышленного потенциала Саратовской области в последние три года свидетельствует о начавшемся оживлении и постепенном выходе из затянувшегося кризиса. Наблюдаются рост промышленности и других отраслей экономики, оздоровление финансовых основ предприятий, активизация инвестиционной деятельности, развитие малого и среднего предпринимательства, увеличение занятости и доходов населения.

В результате основные макроэкономические показатели развития экономики области в 2000 году оказались лучшими, чем в целом по Российской Федерации (табл. 1). Если валовой

**АЯЦКОВ
Дмитрий
Федорович —
губернатор
Саратовской
области,
доктор
исторических
наук**

Таблица 1

**Динамика основных макроэкономических показателей Саратовской области и Российской Федерации в 2000 году
(1999 год – 100 %)**

Показатели	Саратовская область	Российская Федерация
Валовой внутренний продукт	106,2	104,8
Выпуск продукции и услуг базовых отраслей	109,7	108,4
Производство промышленной продукции	121,9	109,8
Инвестиции в основной капитал	127,5	119,6
Реальные денежные доходы населения	123,9	109,4
Грузооборот предприятий транспорта	108,0	105,0
Уровень инфляции (индекс потребительских цен)	118,0	120,5

внутренний продукт страны вырос только на 4,8%, то в регионе увеличился на 6,2%. Темпы прироста промышленной продукции в области более чем в два раза превышали аналогичный средний общероссийский показатель. Более активно направлялись инвестиции в основной капитал. Реально располагаемые денежные доходы населения росли в 2,5 раза быстрее, чем в целом по Российской Федерации. Инфляция, рассчитанная по индексу потребительских цен, в регионе выросла на 18%, тогда как в стране — на 20,5%.

Из всех отраслей экономики Саратовского региона наиболее динамично в последние годы развивалась промышленность. В 1998–2000 годах осуществлен подлинный прорыв в развитии промышленного комплекса. Впервые с начала реформы обозначилась тенденция роста производства. Активная деятельность Правительства и производственных коллективов по реализации Программы развития промышленности на 1998–2000 годы позволила выйти из затянувшегося кризиса. Если в 1998 году, несмотря на финансово-экономический кризис августа и

резко обострившиеся негативные тенденции в экономике, прирост промышленного производства составил 1,2%, то в 1999 году — уже свыше 10%, а в 2000 году — около 22%.

За эти годы наиболее динамично развивались химическая и нефтехимическая промышленность. Многие из предприятий этой отрасли до начала 1999 года находились в кризисном состоянии. За последние два года они впервые достигли положительных результатов. В 1999 году в целом по предприятиям этой отрасли прирост составил более 28%, а в 2000 году — 38,5%. Причем важно подчеркнуть, что в 1998 году отрасль не только не обеспечила прироста продукции, а испытала глубокое падение производства — индекс физического объема продукции снизился до 75% к уровню предыдущего года. Высокие темпы роста в последние годы позволили отрасли существенно сократить отставание объемов производства от уровня 1990 года. Значительный прирост продукции в указанный период достигнут и в других отраслях: электроэнергетике, пищевой, легкой, лесной и деревообрабатывающей промышленности. Прирост в них существенно превысил среднероссийские показатели.

Однако несмотря на ускорение в последние два года темпов развития промышленного комплекса многие отрасли не вышли на уровень показателей дореформенных годов. В настоящее время только электроэнергетика и производство табачной продукции обеспечили превышение показателей 1990 года (табл. 2). Как видно из приведенных данных интенсивно наращивали темпы роста лесная и деревообрабатывающая промышленность, которые в 2000 году произвели продукции 81,3% к уровню 1990 года, топливная промышленность — 70%, химическая и нефтехимическая — 68,1%. Вместе с тем, несмотря на значительное ускорение темпов роста в последние годы, объемы производства продукции машиностроения и металлообработки к концу 2000 года составили к уровню 1990 года всего 36,6%, а легкой промышленности — 34%. Замедленный выход из кризиса этих и других отраслей сдерживает наращивание объемов производства продукции в целом. В 2000 году объем производства промышленной продукции составил только немногим более 57% к дореформенному уровню.

За 1998–2000 годы наблюдалась положительная динамика численности работников, занятых в сфере промышленного производства. Она увеличилась с 223,9 тысяч до 234 тысяч человек или на 5%. Наибольший прирост численности в размере 70% наблюдался в топливной про-

Таблица 2

**Динамика индексов физического объема промышленности области
за 1998–2000 годы (в действующих ценах к предыдущему году)**

Отрасли	1998	1999	2000	2000 г. в % к 1990 г.
Всего по промышленности	101,2	110,3	121,0	57,4
Электроэнергетика	106,8	101,5	115,5	114,5
Топливная	103,1	103,7	112,8	70,0
Химическая и нефтехимическая	75,1	128,6	138,5	68,1
Машиностроение и металлообработка	97,0	120,3	118,7	36,6
Лесная и деревообрабатывающая	105,5	115,4	147,2	81,3
Легкая	100,3	210,0	137,3	34,0
Табачная	119,6	158,4	122,6	в 4 раза
Стекольная	106,5	102,1	107,0	48,2

Источник: Программа развития промышленности Саратовской области на 2001–2005 годы. Саратов, 2001. С. 10.

мышленности. Увеличение числа работающих позволило сохранить, а в некоторых отраслях создать новые рабочие места.

Рост производства в эти годы сопровождался увеличением средней заработной платы в промышленности с 789 до 1850 руб. На предприятиях топливной промышленности она достигала 3700 руб., энергетики – свыше 3500 руб., лесной и деревообрабатывающей промышленности — около 2560 руб. Однако следует отметить, что размер заработной платы в высокотехнологичных отраслях оставался более низким, чем в добывающих. Достигнуты существенные перемены в ликвидации задолженности по выдаче заработной платы. По промышленным предприятиям области задолженность на конец 1998 года достигала около 388 млн руб. На начало 2001 года она сократилась

до 135 млн руб., в том числе на предприятиях министерства промышленности уменьшилась соответственно с 261 млн до 60 млн руб.

На фоне продолжающейся стабилизации улучшались финансово-экономические показатели. Удельный вес прибыльных предприятий увеличился с 61,2% в 1998 году до 68% в 2000 году. Начиная с 1999 года, сальдированный финансовый результат стал положительный и составил в 2001 году примерно 3,1 млрд руб. В последние два года возрос объем кредитов, предоставленных предприятиям. Это способствовало ослаблению «денежного голода», приросту оборотных средств и положило начало технологическому обновлению производства.

Несмотря на достигнутый рост промышленного производства потенциальные возможности комплекса не были использованы в полной мере: сохранялась тенденция к снижению доли высокотехнологичной и наукоемкой продукции; медленно сокращались затраты всех видов потребляемых ресурсов, уровни ресурсоемкости превышали оптимальные; сохранялась низкая инновационная и инвестиционная активность, что препятствовало модернизации физически и морально изношенного оборудования, внедрению новых технологий; медленно повышалась конкурентоспособность продукции.

Более полное использование промышленного потенциала региона призвана обеспечить «Программа развития промышленности Саратовской области на 2001–2005 годы» [1]. Новый проект, являясь основным инструментом проведения региональной политики в промышленности, базируется на программах развития отраслей и муниципальных образований. Они разработаны также с учетом перспективных планов наиболее крупных предприятий. Так, на заседании коллегии министерства промышленности одобрена «Программа развития ОАО «Троллейбусный завод» на 2001–2005 годы». Кроме того, министерство совместно с предприятием готовит проект «Саратовский троллейбус 2001–2005 годы». Такая работа ведется и по другим предприятиям.

В отличие от предыдущих лет активное участие в перспективном планировании принимают и муниципальные образования. Коллегией министерства одобрены «Программа развития промышленности муниципального образования Энгельсского района на 2001–2003 годы», которая является составной частью проекта развития промышленнос-

ти области. На коллегии рекомендовано администрациям муниципальных образований доработать к установленному сроку программы развития промышленности районов. Проект «Программы развития промышленности Саратовской области на 2001–2005 годы» с учетом итогов обсуждения, высказанных замечаний и предложений в ближайшее время выносится на утверждение Правительства области.

Достигнутому за последние годы оживлению промышленности необходимо придать высокую устойчивость. Это возможно на основе активной промышленной политики на новом качественном уровне, включая создание и освоение новейших технологий, реализацию инвестиционных и инновационных проектов, оптимизацию структуры производства. В качестве приоритетных задач промышленной политики на предстоящую перспективу выдвинуты следующие:

- повышение инновационной активности и поощрение развития высокотехнологичного производства;

- стимулирование экономического роста и поддержка формирующегося производства импортозамещающей продукции;

- прекращение прямого и косвенного субсидирования малоэффективных предприятий, повышение действенности института банкротств, реструктуризация неэффективно работающих предприятий;

- стимулирование процессов реструктуризации и реформирования предприятий, повышение их эффективности, в том числе через содействие процессам интеграции и образования крупных конкурентоспособных компаний;

- обеспечение контроля за поддержанием необходимого уровня инвестиций;

- внедрение современных информационных технологий в управлении и производстве;

- проведение активной кадровой и социальной политики, направленной на обеспечение оптимальной занятости, роста заработной платы и достойных социальных условий жизни населения.

Разработанная программа определяет основные направления и показатели развития отраслей промышленности на пятилетнюю перспективу. Объемы товарного производства ежегодно должны увеличиваться в среднем на 4–8% по сравнению с предыдущим годом. При этом численность работающих ежегодно будет возрастать на

один процент. Предусмотрены меры по устойчивой выплате заработной платы и ее росту.

Пятилетним проектом прогнозируется стабилизация производства электро- и теплоэнергии, обеспечение бесперебойного снабжения топливом и электроэнергией всех отраслей экономики и населения. В связи с активными геологоразведочными работами и вводом в действие новых месторождений прогнозируется увеличение объемов добычи нефти и газа почти на 45%, модернизация существующих мощностей обеспечит увеличение переработки нефти с 3,6 млн тонн в 2001 году до 4,5 млн тонн в 2005 году, а также увеличение производства нефтепродуктов. Предусматривается к 2005 году увеличение объемов выпускаемой продукции в натуральном выражении: минеральных удобрений, — в 3,9 раза, подшипников — на 29 процентов, синтетических моющих средств — на 16, резинотехнических изделий — на 11, троллейбусов — на 12 процентов ежегодно. Производство мебели за рассматриваемый период возрастет более чем на 50%. Существенно увеличится производство продукции легкой промышленности. Причем рост будет наблюдаться по всей номенклатуре основных товаров.

В результате реализации Программы развития промышленности прогнозируются позитивные структурные сдвиги в производстве. Тенденции к таким структурным изменениям обозначились в последние годы (рис. 1). Благодаря более высоким темпам роста продукции обрабатывающих отраслей к концу 2000 года по сравнению с 1998 годом снизилась доля сырьевых и добывающих отраслей. При уменьшении доли энергетики с 39 до 24 процентов удельный вес машиностроения возрос с 18 до 22% в конце 2000 года, химической и нефтехимической, соответственно, — с 12 до 17 процентов, пищевой — с 12 до 15%. Это является свидетельством того, что отраслевой баланс промышленности области обрел тенденцию приближения к оптимальным параметрам. Новый проект развития промышленности предусматривает осуществление мероприятий, направленных на всемерное закрепление и углубление этих позитивных изменений. Прогнозируется дальнейшее увеличение доли продукции машиностроения и отраслей химической промышленности. Одной из наиболее динамично развивающихся отраслей станет легкая промышленность. Увеличение продукции обрабатывающих отраслей в общем объеме промышленного про-

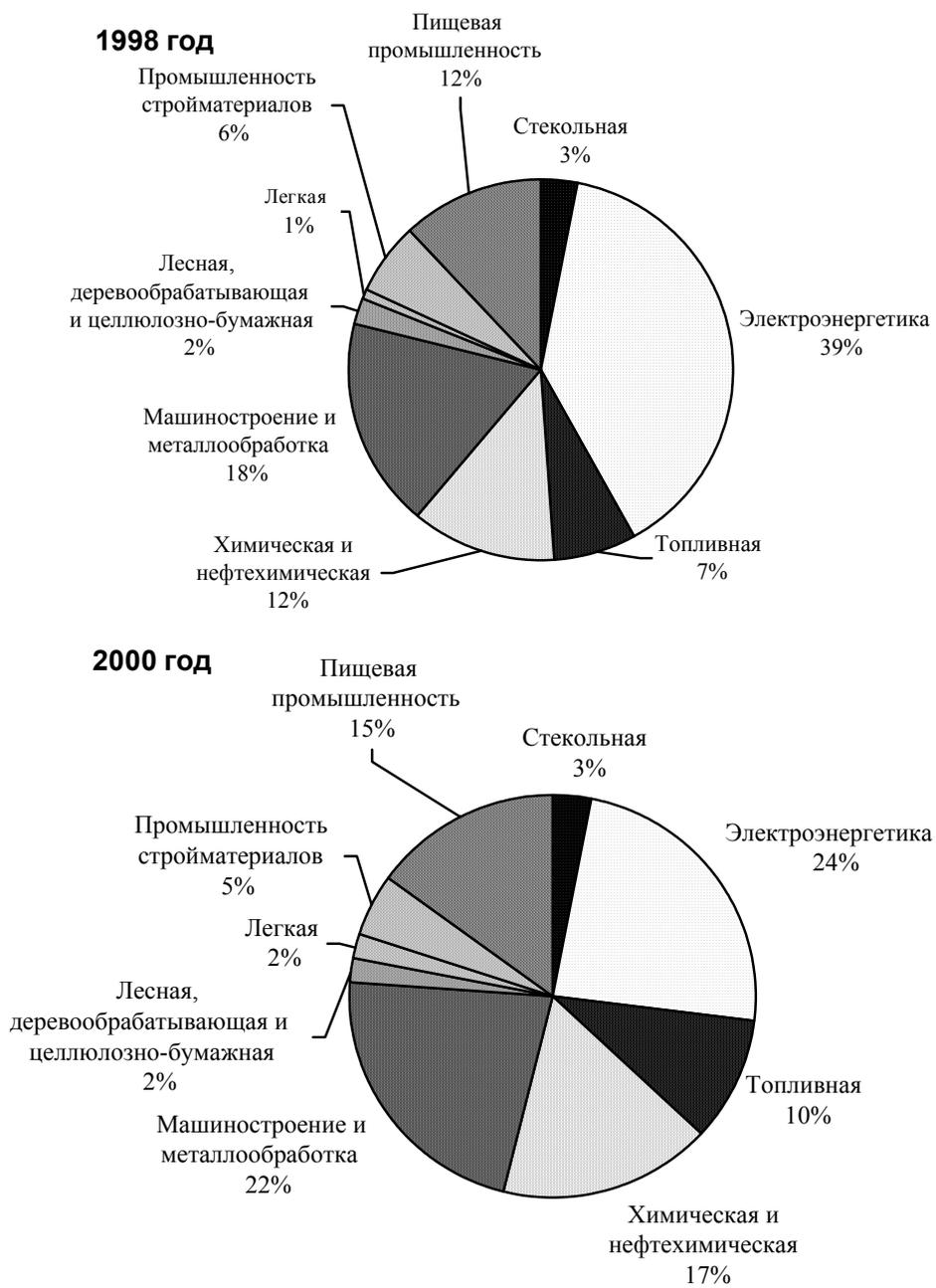


Рис.1. Изменение структуры отраслей промышленного производства Саратовской области

изводства при сокращении удельного веса продукции топливно-сырьевых отраслей позволит обеспечить сбалансированность структуры реального сектора экономики, создать условия для ее устойчивого роста.

В программе обозначены приоритетные направления инвестиционной, инновационной и энергосберегающей политики. Впервые в документах подобного рода введен новый раздел, посвященный внедрению информационных технологий. Проектом предусмотрено дальнейшее расширение и развитие межрегиональной и внешнеэкономической деятельности. В ней отражены меры по охране окружающей среды и повышению уровня промышленной безопасности, внедрению и сертификации систем качества, определены приоритеты в области кадровой политики, совершенствования системы подготовки и повышения квалификации кадров.

Развитие промышленности на предстоящее пятилетие осуществляется в условиях реализации Стратегического плана развития Саратовской области [2]. Стратегический план предусматривает не только определение экономических приоритетов. Это комплексная долгосрочная программа общественного развития, не ограниченная временными рамками. Пройден непростой путь создания этого документа. Пришлось отказаться от многих стереотипов, от иллюзий быстрого решения проблем. Прошедшие годы показали, что, только наметив осознанную цель, можно идти вперед, можно верить в собственные силы. Для этого необходимо определить путь развития, умело сочетать стратегию и тактические приемы. Необходимо научиться видеть перспективы и руководствоваться ими в ежедневной работе.

Особенность и значимость нового проекта определяется прежде всего тем, что впервые в подобных документах четко формулируется миссия долгосрочного развития области. Она заключается в обеспечении улучшения качества жизни населения, повышения его благосостояния, образовательного, культурного и духовного потенциала. Миссия определяет общественно-правовое, социально-экономическое и рыночно-производственное предназначение, направленность развития региона в новых условиях глобализации экономики и территориально-отраслевого разделения труда.

Формула стратегии и новой экономики региона, основу которой составляет промышленность, складывается из совокупности следую-

щих факторов: человеческих ресурсов (квалифицированные кадры, образование, культура, традиции); научно-технического и производственного потенциала; природных ресурсов, вовлеченных в производство; синтеза экономических методов стимулирования хозяйственной деятельности.

Стратегический план развития Саратовской области в интересах формирования новой экономики региона предусматривает решение следующих приоритетных проблем:

- обеспечение рационального использования трудовых ресурсов;
- формирование механизма эффективного использования земли, недр и природных ресурсов;
- вовлечение в экономический оборот материальных и других ресурсов на основе активного взаимодействия органов исполнительной власти с предпринимательскими и финансовыми структурами;
- усиление регулирующей роли бюджетных и налоговых отношений в экономических процессах;
- формирование высокоэффективного регионального инновационно-производственного комплекса;
- создание системы управления качеством на предприятиях;
- формирование и развитие эффективного менеджмента предприятий и организаций;
- формирование благоприятного предпринимательского климата в регионе;
- перестройка технологической базы на основе информационных технологий;
- развитие региональной рыночной инфраструктуры;
- формирование устойчивой системы трансформации доходов в капитал и привлечение инвестиций в экономику области.

Успешная реализация Программы развития промышленности области на 2001–2005 годы и долгосрочного Стратегического плана развития Саратовской области настоятельно выдвигает задачу активизации межрегиональной Ассоциации по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжского региона «Большая Волга». Необходимость усиления интеграционных процессов диктуется наличием исторически сложившихся хозяйственных связей между регионами, формированием новых механизмов взаимодействия отраслей

промышленности областных экономических систем. Кроме того, в формате макрорегиона «Большая Волга» настоятельно выдвигается проблема не просто расширения товарного обмена, что, конечно, само по себе имеет важное значение, но выхода на более высокий уровень экономических отношений — формирования кооперативных связей воспроизводственного типа.

Межотраслевые и межрегиональные взаимодействия позволят без привлечения больших финансовых ресурсов повысить конкурентоспособность и устойчивость многих отраслей макрорегиона. Перспективным направлением является организационно-экономическое объединение интересов отраслей сельскохозяйственного машиностроения и предприятий машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности, отраслей по производству минеральных удобрений и средств защиты растений с отраслями агропромышленного комплекса.

В интересах дальнейшего углубления межрегиональных связей предусмотрены меры по организационному обеспечению реализации программы. В частности, предусмотрено проведение в Саратове заседания комитета по промышленности Ассоциации «Большая Волга» с повесткой дня «Региональная политика в сфере управления качеством и повышения конкурентоспособности продукции на примере промышленности Саратовской области», а также выездное заседание Правительства области на ОАО «Саратовский подшипниковый завод» для изучения и распространения его опыта по внедрению информационных технологий в промышленное производство.

Успешная реализация намеченной стратегии позволит полнее использовать ресурсный потенциал региона и обеспечит его стабильное и динамичное развитие.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Программы развития промышленности Саратовской области на 2001–2005 годы. Проект. Саратов, 2001.
2. Стратегический план развития Саратовской области. В новый век. Саратов, 2000.

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

М.Ш. Шаймиев

Вступая в XXI век и новое тысячелетие, мы оглядываемся на пройденный республикой путь и намечаем цели на будущее.

Россия прошла через полосу революций, общественных преобразований и человеческих трагедий. Перед лицом нового тысячелетия появилась историческая возможность построить цивилизованное общество. Смена общественного строя в России, переход к демократии, федерализму, рыночным отношениям должны иметь четкую направленность — на созидание, построение достойной жизни в интересах людей.

За последние годы Татарстан сумел обеспечить политическую стабильность в республике и в основном определился в отношениях с федеральным центром. У нас есть успехи в развитии экономики и социальной сферы. Они стали итогом более приемлемой для переходного периода, политики «мягкого вхождения в рынок». Мы можем утвердительно сказать, что эффективно использовали организационный, материально-технический и научный потенциал республики. Нам удалось обеспечить преемственность в кадрах. В итоге республика прошла сложный отрезок времени преобразования общества на принципах демократии и

ШАЙМИЕВ
Минтимер
Шарипович —
Президент
Республики
Татарстан

рыночных отношений с минимальными потерями, насколько это вообще возможно в переходные периоды.

Теперь перед нами стоит стратегическая цель — превратить республику в цивилизованный, высокоразвитый регион европейского уровня. Для этого у нас есть все необходимые материальные и организационные ресурсы, правовые и политические условия. У нас есть воля и желание упорно трудиться.

Что значит «регион европейского уровня»?

Во-первых, это политически развитый регион — с прочными традициями демократии и многопартийности; с мощной правовой базой; с политически активным населением и ответственной властью, которая не боится конструктивного диалога с обществом.

Во-вторых, это экономически развитый регион — с современной промышленностью и эффективным сельским хозяйством; с разветвленной инфраструктурой; с высокими технологиями и квалифицированными кадрами; включенный в систему внутригосударственных и межгосударственных экономических связей; с благоприятным инвестиционным климатом.

В-третьих, это регион, в котором людям просто нравится жить. Это означает, что граждане здесь защищены законом и социальными программами; что людям не страшно за себя и за будущее своих детей; что им не нужно уезжать в другое место, чтобы искать лучшей доли.

За последние десять лет республика нашла путь, отвечающий интересам народа Татарстана. Мы ушли от крайностей в политике, сумев объединить граждан вокруг общих ценностей. В результате в республике сложилась система ценностей, которая включает в себя: общее понимание суверенитета Татарстана и федеративных отношений; необходимость развития языков и культур народов республики; соблюдение межэтнического и межконфессионального баланса интересов; признание демократических ценностей; укрепление свободы слова.

Суверенитет Татарстана был и остается базовым понятием, исходя из которого вырабатывается внутренняя политика, отношения с федеральным центром и внешние связи республики.

Как показало время, статус республики отвечает интересам всех этнических групп республики, устремлениям мусульман, православных и других конфессий, различных социальных слоев, что было ясно

выражено во время референдума 1992 года, а затем при принятии Конституции Республики Татарстан. Референдум для нас был и остается актом непосредственного волеизъявления народа. В цивилизованных государствах не существует более демократической формы выражения интересов и политической воли населения.

Суверенитет Татарстана, как и суверенитет любого государства, существует в границах, определяемых его компетенцией. Наши полномочия и предметы ведения зафиксированы в Договоре с Российской Федерацией от 1994 года, где мы взяли на себя не только права, но и обязательства, в рамках которых и развиваются наши отношения с федеральным центром. Татарстан не претендует на полномочия федерального центра, но и не собирается отказываться от собственных прав.

Президент России Владимир Путин начал широкомасштабные реформы в государственном устройстве страны. Для этого были свои причины. Далекое не всеми слоями населения были адекватно восприняты процессы демократизации, кое-где оказались неготовыми перейти к новым формам организации жизни. В результате власть практически на всех уровнях управления оказалась ослабленной. Наиболее вопиющие примеры мы наблюдаем в Приморском крае, где люди замерзают, а органы власти не могут обеспечить население элементарными условиями жизни. Поэтому вполне понятно стремление нового Президента Российской Федерации выстроить вертикаль власти. Весь вопрос заключается в том, как понимать эту вертикаль.

Зачастую вертикаль власти понимается как сугубо централизованное управление сверху донизу с принятием решений на федеральном уровне и беспрекословным исполнением нижестоящих структур, вплоть до органов самоуправления. Такое понимание осталось от нашего недавнего прошлого. Это не вина, а беда нашего общества, которое просто не знало другой системы организации власти.

Вертикаль власти в цивилизованных странах – это структура органов управления, выстроенная в соответствии с четким разграничением полномочий. На каждом уровне – федеральном, уровне субъектов и муниципальном — органы власти должны строго следовать законодательству, не вторгаясь в компетенцию друг друга. При этом каждый уровень обладает жестко закрепленным правом на налогообложение. Это и есть вертикаль власти.

Пока законодательно не вписываются в структуру власти вновь образованные федеральные округа. Им было бы целесообразно взять на себя функцию координации экономической деятельности субъектов, развития инфраструктуры в округе, создания условий для развития рыночных отношений.

В последнее время стали слышаться голоса, подвергающие сомнению необходимость федеративного устройства. Из уст отдельных политиков и журналистов слышны требования считать Россию моноэтнической и даже православной страной.

Федерализм стал бесспорным достижением новой России. Коллизии, которые возникают между центром и субъектами, порождены не федерализмом как формой государственного устройства, а вытекают из несовершенства федеративных отношений, вызваны особенностями переходного периода, а также объясняются процессом становления регионов в качестве самостоятельно хозяйствующих субъектов.

Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти являются ключом к пониманию федеративных отношений, а значит, и к определению тенденций развития государственности России.

Наиболее коллизийными оказались предметы совместного ведения, закрепленные в ст.72 Конституции РФ. К сожалению, по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы, которые регламентируют все и вся, не оставляя места для инициативы регионов. Фактически происходит нарушение Конституции РФ. Чтобы это остановить, следовало бы ввести четкую процедуру принятия законов, которые должны вступать в силу с одобрения более половины субъектов Федерации. При этом сам закон не должен носить характера прямого действия, а определять лишь общие принципы деятельности в данной сфере. Тогда его естественным дополнением становится региональный закон, учитывающий местную специфику.

Как известно, субъекты в Российской Федерации вправе принимать свои законы по предметам совместного ведения в опережающем порядке в случае отсутствия федерального закона. После издания соответствующего федерального закона правовые акты субъектов должны приводиться в соответствие с ним. Но этот вопрос не такой простой. Субъект Федерации, принимая тот или иной закон, начинает жить по

нему, а если затем принимается федеральный закон на совершенно иной концептуальной основе, то это дестабилизирует обстановку в регионе, а сам принцип совместных полномочий начинает терять смысл. Например, в Республике Татарстан принят Кодекс о земле и, более того, землю уже раздали в частную собственность и работает механизм свободной купли–продажи сельхозугодий. Действительно, что станет с нашим кодексом, если на федеральном уровне примут иное концептуальное решение? Не проводить же вновь коллективизацию. В то же время мы не можем ждать, пока в Государственной Думе политики договорятся о том, кому принадлежит земля, кто вправе ей распоряжаться, можно ее продавать или нет. Пока они спорят, земля постепенно становится заброшенной. Чтобы не допустить подобных коллизий, было бы правильным законы, принимаемые субъектами в качестве инициативы, в случае их успешной работы брать в качестве модельных на федеральном уровне.

Последний год в России был знаменателен политической компанией по приведению в соответствие законодательства субъектов с федеральным. Татарстан предложил этот процесс рассматривать как двусторонний. Во-первых, далеко не все законы России являются образцовыми, в регионах зачастую принимают законы лучшего качества, поскольку они идут от жизни. Во-вторых, есть проблема вторжения федерального законодательства и федеральных органов власти в компетенцию субъектов. По нашему предложению была создана согласительная комиссия, которая с трудом, но находит общий язык.

Сложнее обстоит дело с Конституцией Татарстана. Мы не только приняли её раньше российской, но перед этим провели референдум, чьи результаты во многом и после решения Конституционного Суда РФ являются для нас основополагающими. Некоторые статьи в Конституции Республики Татарстан устарели, их уже начали корректировать. Но в целом Конституция республики и Договор от 1994 года являются основополагающими документами в отношениях с федеральным центром.

Основа суверенитета Татарстана – межэтническое, межконфессиональное, гражданское согласие, которое строится на свободном развитии языков и культур народов Татарстана, диалоге религий, взаимопонимании различных ветвей власти, сотрудничестве государственных

органов и СМИ. Благодаря принятым политико-правовым актам и практическим мерам по сохранению стабильности в республике, удалось заметно продвинуть решение этнических проблем не только татарского и русского народов, но и других народов Татарстана. Главным ее итогом можно считать создание оптимального микроклимата в межэтнической среде.

Для нас политика поддержки двух государственных языков – татарского и русского — является приоритетной. В связи с этим нельзя не сказать о теме, которая в ряде публикаций центральной прессы приобрела совершенно искаженный характер — восстановлении латинской графики татарского языка.

В Государственной Думе ряд депутатов даже заявили о мнимой угрозе безопасности России. Трудно понять их логику. В царской России татары пользовались арабским алфавитом, и это не считалось угрозой целостности государства.

Латинскую графику стали связывать с пантюркизмом, не задумываясь над тем, что вся Европа и Америка используют именно ее. Восстановление латинской графики не преследует никаких политических целей и никакого отторжения кириллицы не происходит. Русский язык — государственный в Татарстане, все его учат в обязательном порядке и достаточно хорошо им владеют, значит, кириллицу знают намного лучше, чем латиницу. Решение о восстановлении латинской графики татарского языка принималось Всемирным конгрессом татар. Эти шаги проводятся в рамках законодательства России и в соответствии с Договором от 1994 года. В ст. 68 Конституции РФ признается право за республиками устанавливать свои государственные языки, а также гарантируется всем народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Язык, тем более государственный, предполагает развитие не только устной, но и письменной его формы, а значит, совершенствование алфавита находится полностью в нашей компетенции.

Действия официальных органов республики и общественности направлены на укрепление традиционных качеств народов края: добрососедства, сотрудничества и взаимопомощи. В местах компактного проживания национальных меньшинств на родных языках ведется школьное образование, делопроизводство, культурно-просветительская

и издательская работа. Баланс культур и конфессий является для нас приоритетным направлением внутренней политики.

Говоря о перспективах, мы четко видим контуры нового этапа реформирования нашей политической системы. Его направлениями будут дальнейшее укрепление роли парламента, развитие местного самоуправления и многопартийности. Строительство цивилизованного общества требует дальнейшей правовой регламентации всех сторон жизнедеятельности. Профессиональное законотворчество, создание эффективных механизмов реализации принятых законов, укрепление системы защиты прав человека, — все это необходимые условия дальнейших демократических преобразований. Мы прошли первый этап реформирования Государственного Совета республики, время требует его углубления и перехода ко второму этапу, смысл которого в более четком разделении законодательной и исполнительной власти.

В республике реализация самоуправления отличается от практики, сложившейся в России. Мы эту работу, которую считаем исключительно важной с точки зрения обеспечения реальной демократии, начали с самого низа, не распространяя на данном этапе на районный и городской уровень. Сегодня создается необходимая нормативная база, собственный бюджет и проводится обучение людей на основе мирового опыта. По мере становления органов самоуправления на местах можно будет эту систему распространить и на следующий территориальный уровень. Критерием для нас выступает сохранение стабильности в обществе и практическая отдача новых форм организации общества. Самоуправление должно стать стимулом для более активной работы на местах. Тогда оно оправдано и будет востребовано.

В республике зарегистрированы и действуют более трехсот общественных формирований самой различной направленности, в которых участвуют несколько десятков тысяч членов. Треть из них ставит перед собой политические цели. Экстремизм во всех его проявлениях полностью вытеснен с политической сцены Татарстана, что стало гарантией сохранения общественного спокойствия. Но многопартийность зачастую носит поверхностный характер. Партии увлекаются чисто электоральной формой работы, не доходя до каждого человека, до интересов граждан. Вместе с формированием класса собственников в промышленности, торговле, сельском хозяйстве, появляются ясно выраженные

экономические интересы, которые найдут адекватное выражение в политической структуре республики.

Прорывной характер нашей стратегии в XXI веке должен строиться на дальнейшем углублении демократичности татарстанского общества, на обеспечении прав и свобод личности, соблюдении законности и правопорядка, развитии полноценной многопартийности. Начал работу Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, избран и функционирует Конституционный Суд Республики Татарстан — неотъемлемые институты общества, выбравшего демократический путь развития.

На информационном поле республики, дополняя друг друга, действуют государственные и независимые телеканалы и радиостанции, печатные издания. Свободу слова невозможно выразить в цифрах, но наличие в Татарстане более 500 средств массовой информации свидетельствует в ее пользу.

Экономика республики преимущественно адаптировалась к рынку. Люди в самых различных сферах жизни, в государственных структурах, общественных организациях научились работать самостоятельно и творчески. Государственное регулирование в целом себя оправдало, но этот резерв практически исчерпан. Многие предприятия стали акционерными. Именно они производят основную продукцию в республике. Количество госпредприятий с каждым днем уменьшается. Старые методы и формы работы постепенно себя изживают. В этих условиях республика нуждается в новых инициативах, новой долгосрочной стратегии прорывного характера.

Новая стратегия требует изменить наше понимание роли государства в экономической политике. Главной функцией государства становится создание равных условий для конкуренции на рынке, усиление политики привлечения инвестиций, содействие малому предпринимательству.

В сегодняшних условиях для нас экономический рост означает увеличение производительности труда, рост числа рабочих мест, рост заработной платы и доходов, увеличение основного капитала и сбережений, возрастание объема и качества информации, углубление научных знаний, повышение уровня образования.

Вместе с тем на пути экономического прогресса необходимо снизить уровень загрязнения и количество отходов, справиться с нищетой, сократить потребление энергии и материальных ресурсов на единицу продукции.

Главным критерием эффективности нашей экономики становится конкурентоспособность татарстанских товаров. Это — интегрированный показатель успешной деятельности не только отдельных предприятий, но и всей республики. Он потребует перехода на высшие российские и мировые стандарты в технологии, образовании, медицине, системе подготовки и переподготовки кадров, информационных системах и т.д. Конкурентоспособность товаров Татарстана, в конечном счете, будет определять благополучие народа.

Экономический прогресс не должен сопровождаться расслоением общества и разрушением окружающей природы. Поэтому в Татарстане ставится задача укрепления социальной справедливости, предоставления равных возможностей для получения образования, продвижения на работе и службе, повышения благосостояния, социальной защиты и духовного обогащения. Одновременно требуют к себе самого пристального внимания проблемы экологии, ибо от состояния окружающей среды зависит здоровье наших граждан, благополучие детей, а значит, и будущее республики.

Формула развития Республики Татарстан в интересах человека включает три взаимосвязанных принципа: экономический прогресс, социальную справедливость и защиту окружающей среды.

Стабильность и процветание республики строится на осознании взаимной ответственности государства и отдельной личности. Ничто так не консервативно, как общественные настроения. Наше общество вступило в демократию и рынок с комплексом социального иждивенчества, привычкой во всем уповать на власть, элементами тоталитарной забитости. Изменить все это в одночасье невозможно. Демократия предполагает определенную политическую культуру — осознание человеком своей роли в общественном развитии и способности влиять на этот процесс. Ключ к успеху — в соединении государственной и индивидуальной ответственности за будущее республики.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

С.Ю. Наумов

Демократизация и реформирование России охватили все сферы общества: политику, экономику, социальные отношения, духовные ценности, культуру. В ходе этой обширной и сложной работы четко обозначилась потребность в формировании современного кадрового состава — людей профессионально подготовленных, компетентных и ответственных за порученное дело, за судьбу страны и народа.

Проблемы кадровой политики занимают важное место в деятельности законодательной и исполнительной власти как на федеральном уровне, так и в регионах. В последние годы в центре и на местах проведена большая работа по формированию кадров государственного и местного управления. Формирование кадрового состава государственного аппарата управления — процесс длительный, который осуществляется на базе научно обоснованной государственной кадровой политики. Основные ее концептуальные принципы и положения были определены в тезисах концепции «Реформирование государственной службы в Российской Федерации» [1]. В соответствии с ее принципами сложилась система

**НАУМОВ
Сергей
Юрьевич —
ректор
Поволжской
академии
государственной
службы,
доктор
исторических
наук,
профессор**

подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Образована специальная сеть высших учебных заведений. В нее вошли Российская и региональные академии государственной и муниципальной службы, которые призваны готовить кадры, способные обеспечить устойчивое прогрессивное развитие России. В этой системе в настоящее время по всем специальностям обучаются более 42 тысяч студентов, из них в филиалах 39%. Наибольший удельный вес имеет заочная форма обучения — более 60% обучающихся. Сеть региональных учебных учреждений в настоящее время насчитывает 9 академий государственной службы с 41 территориальным подразделением, 3 институтами повышения квалификации и 2 филиалами РАГС, в которых ведется обучение по 12 специальностям.

Российская и региональные академии государственной службы образуют развивающуюся образовательную систему, которая не только обеспечивает подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров, но и решает актуальные проблемы государственного строительства. За короткое время (1994—2000 годы) она продемонстрировала реальную возможность выполнения масштабных задач кадрового обеспечения государственной службы, координации работ по подготовке и повышению квалификации кадров в регионах, а также научной разработки проблемы становления и совершенствования государственной службы. Российская и региональные академии в последние годы значительно приблизили процесс обучения через создание широкой сети филиалов к областным центрам и крупным городам, органы управления которых особенно остро ощущают необходимость в подготовке, повышении квалификации и переподготовке государственных и муниципальных служащих.

Обучение в филиалах, как свидетельствует практика, доказало высокую результативность: во-первых, достигается приближение образовательных услуг к месту потребления — органам управления; во-вторых, обеспечивается постоянный контроль за уровнем знаний и качеством преподавания со стороны головной академии; в-третьих, производственная практика студентов и слушателей проводится в местных органах власти, а преподавание ведется на фактическом материале с учетом региональной специфики, теоретическая учеба органически сочетается с практикой управления; в-четвертых, практика препода-

давания обогащается опытом различных регионов, который аккумулируют региональные академии (ПАГС, С-КАГС и другие).

Кроме того, приближение учебы к месту работы слушателей дает возможность экономить значительные средства. По самым скромным подсчетам, на повышение квалификации по 72-часовой программе экономится от 2 до 5 тысяч рублей на одного слушателя (командировочные расходы, транспорт, проживание, оплата по основному месту работы).

Успешно развивает сеть своих филиалов и Поволжская академия государственной службы. В настоящее время процесс лицензирования пройден четырьмя филиалами: в областных центрах Самарской и Тамбовской областей, а также в таких крупных городах, как Тольятти и Балаково. Филиалы ведут подготовку по трем специальностям: «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», «Юриспруденция» с различными формами обучения — дневная, заочная, сокращенная, ускоренная. На базе филиалов осуществляется и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. В 2000/01 учебном году состоится первый выпуск слушателей факультета подготовки специалистов в филиалах регионов. Осуществляются мероприятия и по дальнейшему расширению сети филиалов. Так, завершена подготовительная работа по лицензированию и открытию филиала подготовки специалистов в Ульяновске.

В рамках Поволжской академии работа по подготовке, переподготовке и повышению квалификации в областях Поволжья возложена на Управление по работе с регионами и региональными учебными заведениями, в обязанности которого входит не только осуществление руководства филиалами, но и координация подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в Поволжском регионе. Свидетельством тому является проведение совещания с руководителями кадровых служб субъектов федерации Поволжского региона, которое состоялось в июне 2000 года. В результате выработаны конкретные рекомендации по подготовке управленческих кадров. На совещании был поставлен вопрос о трансформации ПАГС в методический координирующий центр, так как аппарат ассоциации «Большая Волга» с этой задачей не справился. Решено, что совещания, на которых будут рассматриваться различные

проблемы кадровой политики и анализа накопленного опыта стратегии и тактики кадровой работы, должны стать регулярными.

Активная государственная политика в области подготовки государственных и муниципальных служащих в современных условиях выдвигает целый ряд сложных проблем.

Дальнейшее совершенствование и развитие государственного и муниципального управления в рамках государственной кадровой политики ставит такую проблему, как разработка и реализация федеральной и региональных долгосрочных проектов подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных руководителей и специалистов органов управления. До сих пор численность чиновников, имеющих базовое образование по специальности «Государственное и муниципальное управление», а также по другим специальностям академий управления, остается крайне незначительной. Так, на начало 1999 года в Саратовской области численность муниципальных служащих, окончивших подобные учебные заведения, составила всего около 2700 человек, или немногим более 4%. В органах муниципального управления Саратова их доля была несколько выше — более 5% [2].

Необходимость повышения квалификации и переподготовки занятых работников в сфере государственного и муниципального управления диктуется рядом обстоятельств. Это обусловлено прежде всего административными, политическими, экономическими и социальными преобразованиями, осуществляемыми в стране. Особенно пристального внимания заслуживает изучение и применение рыночных механизмов в сфере государственного и муниципального управления, установление механизма взаимодействия власти с рыночными структурами, выработка методов поддержки малого и среднего бизнеса.

Не менее важное значение приобретает проблема повышения уровня и качества подготовки и переподготовки специалистов органов государственного и муниципального управления. Ныне их подготовку осуществляют не только учебные заведения системы Российской академии государственной службы, но и более ста других учебных заведений страны. Наступило время Министерству образования РФ совместно с заинтересованными органами решить вопрос о сосредоточении обучения по специальности 061000 — «Государственное и муници-

пальное управление» в системе Российской академии государственной службы и региональных академий.

Высоко специализированные образовательные и научные центры, каковыми являются академии государственной службы, способны сконцентрировать значительные государственные и собственные финансовые ресурсы в целях их более эффективного использования на разработку и применение прогрессивных методов обучения, ведение научных исследований, поддержание равноправного взаимодействия с различными зарубежными научными и образовательными центрами. Поддержка и развитие этой системы позволит минимизировать затраты на подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов сферы государственного и муниципального управления.

Кроме того, на наш взгляд, компетентность и системность в подготовке кадров для государственной и муниципальной службы могут обеспечить лишь государственные учебные заведения. Министерству образования РФ следует пересмотреть практику выдачи лицензий на подготовку специалистов государственного и муниципального управления негосударственным учебным заведениям, а также принять соответствующие меры по прекращению их образовательной деятельности в области подготовки кадров по этой специальности.

Расширение и развитие системы вузовского образования через региональные академии государственной службы и их филиалы позволит обеспечить реализацию одного из важнейших принципов современной государственной политики — обеспечение непрерывного образования для руководителей и специалистов органов государственного и муниципального управления.

В интересах реализации этого принципа в масштабе области и Приволжского федерального округа целесообразно разработать и принять долгосрочные проекты подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов. Этому будет способствовать создание информационной системы о потребности чиновников, о масштабах их переподготовки и повышения квалификации.

Создание интегрированной системы непрерывного образования требует совершенствования сложившейся финансовой поддержки, необходимых механизмов перехода от одной формы профессионального образования к другой. Образование невозможно без дальнейшего со-

вершенствования нормативно-правовой базы и управления образованием в масштабах федерального округа и отдельного региона.

Государственное строительство в области формирования кадровой политики настоятельно выдвигает задачу дальнейшего расширения и совершенствования правовых основ регламентирования функционирования государственной и муниципальной службы. Ныне их деятельность регламентируется только двумя федеральными законами, что крайне недостаточно. Поэтому необходимо ускорить работу по прохождению и принятию Государственной Думой нормативных актов, принятых к рассмотрению. В этой связи чрезвычайно важным является ускорение работы по принятию Кодекса о государственной службе в Российской Федерации, в котором основные требования должны распространяться и на работников муниципальной службы. В соответствии со ст.12 Конституции РФ, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Однако в указанной статье не даются разъяснения по поводу соподчиненности между уровнями власти. Установить единство требований к чиновнику, его профессиональным и личностным качествам, должен Кодекс о государственной военной службе.

Развитие правовых норм в государственном управлении предполагает повышение правовой культуры служащих. Знание законодательства и правильное его применение является важнейшей гарантией законности, соблюдения прав и свобод личности, ограждает общество от принятия неправомерных управленческих решений. В таком понимании и истолковании практики правоприменения преодоление давления со стороны прежних традиций станет основой результативной и эффективной работы государственной службы в гражданском обществе и сможет привести к изменению ситуации в целом, явится важным фактором повышения ответственности кадров за выполнение своих обязанностей.

Исходя из этого, кадровая политика в области государственной и муниципальной службы должна быть направлена на существенное изменение структуры кадров по базовому вузовскому образованию. Анализ состава государственных и муниципальных служащих, занятых в органах управления по вузовскому базовому профессиональному образованию, свидетельствует о крайне низкой доли лиц, имеющих юридическое образование. Так, среди чиновников, занимающих должнос-

ти в Правительстве Саратовской области, на начало 2000 года она составила всего 7,9%, а среди служащих аппарата районных администраций муниципальных образований Саратовской области — около 11% [2]. Невелика их доля и в других регионах, особенно в некоторых областях и автономных округах Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

На наш взгляд, положительное влияние на формирование целостной системной государственной кадровой политики может оказать унификация структур исполнительной государственной власти в масштабах Российской Федерации. Приведение структуры исполнительной власти субъектов РФ в соответствие с федеральной структурой позволит не только обеспечить единые требования к государственным служащим, но и снять множество вопросов, возникающих при переходе чиновников из органов власти субъектов на федеральную государственную службу (соответствие групп должностей, квалификационных разрядов, материального, пенсионного обеспечения и т.д.).

Унификация, однако, вовсе не должна означать единообразия. Она в первую очередь призвана учитывать экономические, социальные, национальные, географические, климатические, демографические особенности субъектов РФ, состояние инфраструктуры и структуры производства, наличие полезных ископаемых и степень их важности для России. Например, в ресурсодобывающих регионах Саха (Якутия), Ямало-ненецкий, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа, Тюменская область) наиболее мобильными и эффективно взаимодействующими с федеральными органами должны быть структуры, обеспечивающие производственно-ресурсное развитие регионов.

При разработке государственной кадровой политики необходимо учитывать и так называемый «производственный» подход при формировании государственного аппарата, считавшийся в начальный период реформ неприемлемым для России, поскольку являлся атрибутом прежней системы.

Современная государственная кадровая политика должна строиться и с учетом специфики управленческих функций и действий, многообразия структур государственного, регионального и местного аппарата управления. Управление промышленностью, строительством, транспортом, сельским хозяйством, здравоохранением, просвещением, куль-

турой и другими сферами требует не только использования специалистов в области государственного и муниципального управления, но и привлечение специалистов, производителей, менеджеров соответствующего народнохозяйственного профиля.

В этой связи Министерству образования, на наш взгляд, необходимо осуществить проект по внесению изменений в существующие государственные профессиональные образовательные стандарты с целью введения дисциплины по государственному управлению в профильных отраслевых учебных заведениях и установления новых специализаций с учетом особенностей использования их выпускников в аппарате государственного и муниципального управления.

Осуществление принципа оптимального сочетания использования в управлении высокопрофессиональных специалистов со специализированным высшим образованием и молодых кадров, получивших образование в региональных академиях государственной службы, возможно только при реализации дополнительных мер. Поэтому в каждом регионе органы управления кадрами совместно с руководителями функциональных государственных региональных и муниципальных органов управления должны создать благоприятные социальные и экономические условия для притока молодых специалистов и высокопрофессиональных практиков. В этой связи в регионах следует принять соответствующие нормативно-правовые акты и стандарты, обеспечивающие реализацию ранее установленных и предоставление новых гарантий в этой области.

Современная система управления ныне руководствуется основными научными принципами государственного и муниципального менеджмента, системой правовых и организационных норм, правил и технологий. Но результативное управление, рассчитанное на успех в отраслевых подразделениях государственного и муниципального аппарата, требует специальных профессиональных знаний, производственного опыта работы, наличия практических навыков управления производственными трудовыми коллективами. Поэтому при формировании персонала отраслевых подразделений аппарата органов власти необходимо исходить из принципа оптимального сочетания кадров с опытом работы в конкретных сферах (производство, строительство, транспорт, сельское хозяйство, культура, образование, здравоохранение и др.) и специалистов с управленческим высшим образованием. Этот принцип

должен постоянно учитываться, особенно в реализации региональной и муниципальной кадровой политики.

При всей сложности и актуальности реализации перечисленных выше направлений совершенствования государственной кадровой политики кардинальное развитие этого процесса связано с решением глобальных проблем подготовки, повышения квалификации и переподготовки руководителей и специалистов государственных и муниципальных служащих. Это прежде всего касается отбора и обоснования ориентиров в обучении специалистов и руководителей, в вооружении их современными ценностными ориентациями, знаниями, навыками и технологиями, необходимыми для управления сложными процессами в условиях становления социально ориентированной рыночной экономики.

При этом необходимо исходить из отдельного обучения работников, занимающих политические должности, и чиновников, занимающих должности специалистов. Основанием для такого разграничения служит парадигма: «политика — администрирование». Как правило, высшее руководство осуществляет политическую руководящую деятельность. Их заместители и специалисты исполняют функции реализации намеченной стратегии и политики — администрирование.

В современных условиях переподготовка и повышение профессионального уровня высших руководителей должны определяться новыми приоритетами. Среди них исключительно важное значение приобретает обучение навыкам выработки моделей ценностных ориентиров. Один из видных специалистов современного управления П. Вейл полагает, что выявление приоритетных ценностных ориентиров — первостепенная функция руководителя [3, с. 64]. Правильно отобранные ориентации открывают возможности обоснования другой чрезвычайно важной управленческой зависимости: миссии — стратегии — политики региональных и местных органов управления. Не случайно на XII Международном конгрессе по обучению высших административных кадров отмечалось, что в новых условиях обучение должно быть подчинено прежде всего выработке умений и навыков стратегического планирования. В частности, в докладе, представленном делегацией Франции, было заявлено, что от современного руководителя всегда ждут прежде всего умения «... подготавливать будущее, а это значит зани-

мать стратегическую позицию с меняющимися горизонталями: начиная со следующего дня и кончая самым далеким будущим» [4, с. 174].

Исключительно актуальное значение приобретает и решение другой проблемы в процессе обучения и развития руководящих работников управления — формирование новой парадигмы государственной и муниципальной службы, в которой «...административный работник должен будет приобрести качества исследователя и социального дирижера» [4, с. 3]. Постановка и обсуждение вариантов решения этой проблемы была выдвинута в качестве одной из целей XII Международного конгресса по обучению высших административных кадров.

Значение реализации указанной парадигмы в современной практике управления в России трудно переоценить. Требуют серьезного исследования и анализа и вопросы стабилизации политического и социального развития регионов и муниципалитетов воплощения в жизнь гарантий прав и свобод человека и гражданина. Поворот власти к человеку и удовлетворению его насущных социальных и жизненных нужд, оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в обеспечения социального мира и стабильности, формирования устойчивых финансовых основ регионального и местного управления, совершенствования управления финансовыми потоками и бюджетным процессом. Только системная взвешенная оценка ситуации, учет всех его сторон обеспечит разработку упреждающих решений, проектов и стратегий. Тем более, что ныне многие органы управления располагают информационно-аналитическими и прогностическими службами и компьютерными носителями информации. Целенаправленное обучение моделированию и технологиям управления сложными экономическими процессами позволит выработать и закрепить у руководителей навыки аналитика и социального дирижера.

Таковы основные направления региональной кадровой политики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Реформирование государственной службы в Российской Федерации: Тезисы концепции // Российская газета. 1993. 23 декабря.
2. Сводный отчет о составе и сменяемости служащих Саратовской области на 1 января 2000 г.
3. Вейл П. Искусство менеджмента. М., 1993.

НА ПУТЯХ К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В.П. Чичканов

К началу третьего тысячелетия перед Россией с новой силой встал вопрос о выборе стратегических приоритетов развития страны. В самом общем плане очевидно, что ключевым приоритетом долгосрочной социально-экономической политики государства является последовательное улучшение качества и уровня жизни населения на основе повышения конкурентоспособности национальной экономики, ее выхода на траекторию устойчивого развития с

**ЧИЧКАНОВ
Валерий
Павлович –
проректор
по научной
работе РАГС,
доктор
экономических
наук,
профессор**

последующим восстановлением экономической и политической роли России в мировом сообществе.

Так уж устроен наш мир, что люди всегда стремились, стремятся и, надеюсь, будут стремиться заглянуть в будущее, непременно связывая с ним надежды на лучшую, более совершенную, спокойную и обеспеченную жизнь, более полную реализацию своего духовного и физического потенциала, идей и идеалов. Без этой постоянной непреодолимой тяги к новому, к переменам, невозможно движение вперед ни в жизни отдельного человека, ни в развитии общества и государства, а в конечном итоге — и всей мировой цивилизации. Особенно остро и ярко она проявляется в период так называемой «смены веков», когда происходит крутая ломка казавшихся было вечными и нерушимыми устоев социальной, экономической и политической жизни, переворот в сознании и душах людей.

Именно такой, один из сложнейших и самых болезненных периодов своей многовековой истории уже не первый год переживает современная Россия, по-прежнему, находящаяся в процессе поиска оптимальных для нее форм жизнеустройства и государственного самоутверждения в новых геополитических реалиях. Поэтому неудивительно, что в нашем обществе не утихают споры о будущем страны, достоинствах и проблемах того пути; по которому ее ведет нынешнее руководство государства. Более того, эти споры по мере продвижения реформ все усиливаются, непрерывно генерируя ожесточенную идейную, политическую, экономическую борьбу, в основе которой так или иначе продолжает оставаться вопрос о выборе пути развития.

От современного выбора России в немалой мере зависит будущее мирового сообщества.

С одной стороны, она может обеспечить его значительными ресурсами, внести крупный вклад в интеллектуальный и технологический поиск лучшего будущего, способствовать решению глобальных проблем, становлению более устойчивого и справедливого миропорядка.

С другой — начать новую «холодную войну» или позволить втянуть себя в такую войну, превратиться в очаг ядерной угрозы, стать полем анархии и хаоса, распространяющихся на соседние регионы и толкающих мир к катастрофе.

Какая из этих возможностей реализуется, почти в равных пропорциях зависит от выбора самой России и мировых держав, их индивидуальных и коллективных предпочтений? Крайне важно, чтобы эти «два выбора», если не полностью совпали, то, по крайней мере, не разошлись — с угрозой возродить губительное противостояние.

В современных условиях особое внимание приобретает оценка социально-экономического состояния России. При этом выделяются два аспекта такого анализа.

Во-первых, социально-экономический — по критерию постиндустриальных перемен, происходящих в развитых странах мира, а также по отношению к собственному историческому опыту и традициям.

Во-вторых, геоэкономический — по месту и роли страны в современном мировом хозяйстве, в глобальных и региональных экономических структурах и институтах.

Это две взаимосвязанные стороны одного и того же процесса, но определяющее значение имеет первая. Выход страны из кризиса, достижение современных рубежей технологии и благосостояния, восстановление роли России как одной из ведущих держав мира немыслимы без приобщения к прогрессивным тенденциям современного развития. А включение страны в мировое хозяйство выступает обязательным условием модернизации российской экономики.

За столетие, начиная с конца XIX века, Россия, пережив бурные потрясения, революции и войны, прошла большую часть пути индустриально-го развития, хотя ряд крупных проблем этого этапа (сельское хозяйство, потребительский сектор, сфера услуг) так и не был решен. Ценой больших жертв и напряжения сил создан промышленный и научный потенциал, сопоставимый с североамериканским и западное – европейским. Осуществлены выходы в современные технологии (главным образом в сфере ВПК). Однако командная система оказалась неспособной к «самонастройке» в соответствии с новыми постиндустриальными тенденциями, превратившись в доминанту общественного прогресса. Это стало главной причиной **кризиса советской экономики**, растущего контраста между стагнацией в стране и динамизмом на Западе.

Приход к власти реформаторских сил в середине 80-х годов положил начало трансформации. Постепенно выкристаллизовались три ее варианта.

Один предполагал постепенное преобразование советской экономики в современное рыночное хозяйство, основанное на мировых тенденциях и учитывающее специфические условия страны.

Другой сводился к более-менее далеко идущим мерам совершенствования командной экономики.

Третий — радикально-либеральный — ориентировал на стихийно-рыночный путь развития, слепое следование модели монетаризма при полном игнорировании российских особенностей.

Перипетии борьбы между сторонниками этих вариантов предопределили развитие событий в последние пятнадцать лет. Сопrotивление консервативных сил демократическим реформам, с одной стороны, критика их с радикальных позиций, с другой, а также ошибки, допущенные в ходе перестройки, привели к тому, что к началу 1992 года верх одержали сторонники третьего варианта. Начался этап радикально-либеральных реформ, приведший к финансовому краху в августе 1998 года.

В институциональном отношении действительно произошли коренные перемены. Система командной экономики в основе своей разрушена, хотя ее отдельные, подчас не лучшие компоненты, сохранились в организационных структурах и особенно в привычках и нормах хозяйственного поведения. Кое-что осталось и от общественно необходимых социальных институтов, унаследованных от советских времен, — системы здравоохранения и социального обеспечения, образования, государственной поддержки науки и т.д. Но они влачат жалкое существование.

Началось определенное движение в направлении рыночного хозяйства, связанное с разгосударствлением собственности и либерализацией цен. На новом ценовом уровне и вдвое понизившемся уровне доходов населения удалось на какой-то период достичь сбалансированности потребительского рынка, подавить инфляцию. Возникли отдельные компоненты рыночной инфраструктуры. Однако к современной эффективной хозяйственной системе мы не приблизились, а во многих отношениях даже от нее отдалились. Поспешив бездумно и беспорядочно разрушить старую систему, радикал-либералы не преуспели в создании новой, способной дать стимулы для перехода к экономике постиндустриального типа. Образовался системный ваку-

ум, который стал заполняться теневыми отношениями и мафиозными структурами.

Зачатки рыночной экономики приобрели черты капитализма эпохи первоначального накопления. При слабом развитии мелкого и среднего бизнеса, особенно в сфере производства товаров, гипертрофированную роль стал играть олигархический капитал, тесно связанный с государственными структурами и орудующий, прежде всего, в финансово-банковской сфере, добыче и первичной переработке, а также продаже на мировом рынке природных ресурсов.

Основной массив экономики — промышленность, сельское хозяйство, строительство — претерпел беспрецедентный спад и прозябает в подавленном, полурыночном состоянии, оставаясь, за исключением отдельных лакомых кусков, присвоенных олигархическим капиталом, во власти старой управленческой элиты и свойственных ей методов хозяйствования. Современный рынок так и не возник. Оптовая торговля оказалась подмятой бартером, дезорганизована неплатежами, хождением денежных суррогатов. Финансовый рынок принял спекулятивный характер, оперируя в подавляющей массе государственными ценными бумагами.

Экономика страны не обрела качеств современного хозяйства. Получился некий мутант, соединяющий олигархический капитал, остатки государственного социализма, зачатки корпоративизма, рыночных структур, обширный массив примитивного предпринимательства. Все это опутано паутиной теневых и криминально-мафиозных отношений, связано с коррумпированным государственным аппаратом.

Очевидны и пагубные макроэкономические последствия радикал-либеральной политики. Кризис реального сектора не только не создал условий для структурно-технологического обновления экономики, а напротив, сделал ее еще более архаичной, перекошенной в сторону добывающей промышленности, еще более ресурсо-расточительной и низкопроизводительной. Ухудшилась структура валового внутреннего продукта и внешнеторгового оборота, приближаясь к характеристикам развивающихся стран.

Кульминационным моментом общего кризиса российской экономики ознаменовавшим конец радикал-либерального эксперимента, явился финансовый обвал августа 1998 года. Страна оказалась неплате-

жеспособной. Развалилась государственная финансовая пирамида, выстроенная в предшествующие годы. Потерпели крах ведущие коммерческие банки. Рухнул валютный коридор, курс рубля в отношении доллара за короткий период упал в 4 раза. Произошел новый всплеск инфляции. Реальные доходы населения снизились почти вдвое.

Впрочем, к началу 1999 года втягивание страны в воронку финансового, экономического и социального водоворота приостановилось и даже появились признаки оживления производства. Как болезнь живого организма мобилизует заложенные в нем резервы сопротивления, так и острая фаза экономического кризиса вызвала появление некоторых компенсационных факторов, облегчающих преодоление кризиса, как бы подсказывающих пути выхода из него. Главный среди них — ограничение импорта и поощрение экспорта в результате девальвации рубля. Сыграл свою роль и рост цен на нефть.

Можно ожидать, что сейчас борьба вокруг путей развития и реформирования российской экономики возобновится с новой силой. Не исключены попытки поворота к радикал-либеральному курсу — результатом стало бы усугубление кризиса, да и власть не может не считаться с тем, что этот курс дискредитировал себя в глазах большинства общества. Маловероятен и возврат к командной экономике, притом, что регулирующая роль государства будет усилена. По-видимому, в конце концов, верх возьмет умеренный «либерально-консервативный» подход, в рамках которого и произойдет экономическое самоопределение России.

Возможен ли прорыв России к постиндустриальной экономике? Коренной вопрос заключается в шансах подключения страны к доминирующим современным тенденциям развития. Он был обсужден на коллоквиуме с участием специалистов и ведущих ученых в декабре 1998 г.

Общепризнанно, что в 70-е годы в развитых странах Запада развернулся процесс глубоких технологических и институциональных перемен, становления экономики и общества постиндустриального типа. Было бы опрометчиво принять этот опыт за готовый образец для остального мира, в том числе России. Речь идет о приобщении страны к неким общезначимым, в основе своей прогрессивным тенденциям. К их числу можно отнести:

коренное изменение структуры, результатов и факторов общественного производства в пользу нематериальных благ и услуг, «человеческого капитала», высоких технологий и информации, образования и культуры;

поворот экономики к социальным целям, к потребностям людей, гуманизацию и экологизацию производства;

трансформацию экономических отношений и институтов в направлении гибкой, плюралистической системы форм собственности и типов хозяйствования — от транснациональных корпораций до домашнего хозяйства;

оптимизацию экономического механизма на основе сочетания рыночных методов и активной роли государства в регулировании макроэкономических и социальных процессов;

глобализацию экономики, превращение национальных экономик в звенья мирового хозяйства, формирование мировой экономической инфраструктуры (транспорт и связь, энергетика, финансы, информация и т.д.), системы региональных и всемирных экономических институтов.

Эти процессы нельзя понять в рамках дихотомии «капитализм – социализм», они выходят далеко за ее пределы. Анализ реальных социально-экономических отношений развитых стран Запада показывает, что они уже сейчас разительно отличаются от модели капиталистической экономики, описанной представителями классической политической экономии и подвергнутой во многом справедливой критике марксистами и представителями других экономических школ. Становление экономики нового типа, присущей складывающейся новой цивилизации, основываясь, прежде всего, на общечеловеческих достижениях (рынок, демократия), предполагает использование сильных сторон и капиталистических (частная инициатива, предпринимательство) и социалистических (социальная справедливость, коллективизм и солидарность) институтов и ценностей.

Одна из главных ошибок российских радикал-либералов и причин провала их политики состоит в ложном, неадекватном определении общих целей реформ в виде быстрее разрушения существовавшей социальной модели и возврата в лоно капиталистического общества. Такая постановка вопроса равнозначна ориентации на XIX, в луч-

шем случае — на начало XX века и уж ни в коем случае не на наступивший XXI век.

Проблема для России не в том, идти или не идти по этому пути, а в том, способна ли страна осуществить прорыв и выйти на уровень развитых стран, генерирующих информационные технологии и инновации, образцы и стандарты, или она вынуждена будет остаться в кругу традиционных индустриальных стран, даже удовлетвориться незавидным местом в топливно-сырьевой сфере.

Некоторые российские ученые придерживаются точки зрения, согласно которой уровень развития ведущих западных стран для России вообще недостижим, страна могла бы довольствоваться почетным местом во втором эшелоне индустриальных держав и там медленно развиваться; ведь даже часть стран сырьевой группы живет вполне благополучно. Однако для России такая перспектива имела бы весьма серьезные негативные последствия. Возникла бы опасность дезинтеграции, ослабления связей регионов с Центром, особенно в связи с усилением влияния Запада на европейскую часть страны, Турции и других мусульманских стран — на Юг и Северный Кавказ, Китая, Японии и Кореи — на Дальний Восток и Сибирь. При огромной территории, слабой заселенности ряда регионов эта опасность уже сейчас приобретает ощутимые черты. «Обоснование» России во втором эшелоне государств, не дотягивающих до постиндустриального уровня, вступило бы в нарастающее противоречие с национальным сознанием россиян, историческими традициями страны, ее потенциальными возможностями.

Большинство российских исследователей сходятся во мнении, что, несмотря на глубокий кризис, без постиндустриальной трансформации экономики нам не обойтись. Для этого пока сохраняются возможности: не утраченная еще индустриальная база, заделы в области современных технологий, научно-технические кадры, природные ресурсы. Но немедленно приступить к широкой модернизации экономики действительно невозможно. Вначале предстоит выйти из наиболее тяжелой фазы кризиса, преодолеть разруху, восстановить основные системы жизнеобеспечения, создать условия для устранения структурных перекосов в народном хозяйстве, приостановить падение жизненного уровня и деградацию социальной сферы. А уж затем переходить

к широкомасштабным действиям по реконструкции экономики. Для этого необходимы и минимальные социально-политические предпосылки в виде общественной стабильности, укрепления законности и правопорядка, восстановления доверия к государству.

Мировой опыт со всей очевидностью показывает, что успешное социально-экономическое развитие в современных условиях в решающей степени зависит от сочетания трендов постиндустриализма с национальными особенностями и менталитетом. Не случайно постиндустриальная экономика начала складываться вначале в Северной Америке и Европе: традиции евро-американской цивилизации оказались для нее наиболее благоприятными. Своеобразное сочетание постиндустриализма с национальными особенностями найдено в Японии и других странах Юго-Восточной Азии. Свои пути ищут и прокладывают Китай, Индонезия, Индия, некоторые страны Латинской Америки, Южная Африка.

Эта проблема стоит и перед Россией. Не все черты российского менталитета благоприятствуют современным трансформационным процессам. В стране не сложились структуры гражданского общества, идеологического и политического плюрализма, формы цивилизованного выражения и согласования интересов различных социальных слоев и регионов, навыки демократического управления. Нельзя не учитывать негативные явления в отношении людей к собственности, дисциплине, патриархальные пережитки в семейно-родственных, этнических, земляческих отношениях, препятствующие становлению гражданского общества. Поэтому освоение культуры постиндустриализма требует глубоких перемен в социальной психологии российского общества, в структуре присущей ему ментальности.

Один из центров мирового хозяйства или сырьевая периферия? — так стоит сегодня вопрос.

Экономическое утверждение России включает ее ориентацию в современной системе мирового хозяйства. Общий кризис российской экономики со всей очевидностью обнаружил несостоятельность хозяйственной автаркии, тем более в условиях глобализации. Остро встал вопрос о вхождении страны в мировое хозяйство. Движение в этом направлении началось в середине 80-х годов. Однако модель, принятая в начале 90-х годов, разошлась с долговременными интересами страны.

За последние годы роль внешней торговли и внешнеэкономических связей в экономике страны резко возросла. Если в советское время во внешнеторговый оборот поступало 5–6% валового внутреннего продукта, то к середине 90-х годов через внешний рынок реализовывалась примерно четверть валового продукта и не менее половины его товарной части. За счет импорта формировалась примерно половина ресурсов розничного товарооборота. Эти цифры превысили соответствующие показатели по другим крупным странам. Однако, как ни парадоксально, они заслуживают в большей степени негативной, чем позитивной оценки. В абсолютном выражении объем внешней торговли не увеличился, возрос лишь вывоз топливно-энергетических и сырьевых ресурсов. Сократился и импорт, кроме продовольствия и других потребительских товаров. Позиции России на мировом рынке, за исключением газа и некоторых цветных металлов, ухудшились.

Для России необходима принципиально иная внешнеэкономическая стратегия, которая соответствовала бы долгосрочным интересам страны, обеспечивала ее вхождение в систему мирохозяйственных связей в качестве равноправного партнера развитых стран и оказывала мощное положительное влияние на прогресс российской экономики в соответствии с мировыми тенденциями.

Вокруг разработки такой стратегии среди ученых и широкой общественности развернулась оживленная дискуссия: с чем России идти в мировое хозяйство, какие аргументы предъявить его участникам, каковы ее возможности и перспективы? Сторонники безоглядной либерализации внешнеэкономической деятельности осознанно или неосознанно толкают страну на топливно-сырьевой вариант вхождения в мировое хозяйство. Они исходят из того, что нам нечего предъявить на мировом рынке, кроме газа, нефти, цветных и некоторых черных металлов, химических удобрений, леса и лесоматериалов. Такой вариант положительно воспринимается на Западе.

В ближайшее время стране действительно не обойтись без широкомасштабной продажи на мировом рынке природных ресурсов. Но в стратегической перспективе делать ставку на это ошибочно. Сибирская и северная нефть, как и другие минеральные ресурсы, неконкурентоспособны из-за больших издержек по их добыче и транспортировке даже при значительно более низкой, чем в других странах,

оплате труда. Главное же в том, что современные ресурсосберегающие технологии снижают и дальше будут снижать относительную, а в некоторых случаях и абсолютную потребность в природных ресурсах, тем самым обесценивая их в сравнении с другими производственными факторами, особенно информационно-технологическими. Нельзя не учитывать и то, что увеличение вывоза сырья и топлива в 90-е годы оказалось возможным лишь из-за сокращения внутреннего потребления в кризисных условиях. Возобновление экономического роста неизбежно сократит такую возможность.

Так называемый индустриальный вариант вхождения России в мировой рынок имеет в виду использование еще не вполне утраченного промышленного потенциала страны при его соответствующей реорганизации для выпуска современных видов конечной продукции с помощью информационно-технологических факторов, заимствуемых у развитых стран. Такой опыт имеется в новых индустриальных странах Азии и Латинской Америки. Их экспорт на 30–40% состоит из высокотехнологичных видов продукции и играет важнейшую роль в экономике.

В России имеются огромные, пока почти не используемые возможности для привлечения иностранного капитала, создания совместных предприятий по выпуску современной продукции не только для внутреннего потребления. Она могла бы в ближайшее десятилетие стать поставщиком на мировой рынок потребительских товаров, производимых на дочерних предприятиях западных корпораций. Но вряд ли это можно рассматривать как магистральный путь вхождения России в мировое хозяйство. Тем более, что на рынке готовых изделий существует острейшая конкуренция.

В российских научных кругах имеет определенное хождение идея превращения России в глобальный транспортно-коммуникационный мост между Западом и Востоком. Использование территории, воздушного и космического пространства для создания взаимосвязанной системы коммуникаций — сухопутных, морских, воздушных, космических — может представлять серьезный вклад в современное мировое хозяйство. Сомнительно, однако, что только или по преимуществу на этой основе Россия сможет встать в ряд развитых стран как равноправный партнер.

Наиболее предпочтителен вариант вхождения России в мировое хозяйство через развитие собственно постиндустриальной экономики, новейших технологий продуктов с высокой степенью обработки, современных информационных и других услуг, человеческого капитала. Путь этот труден, но возможности для него есть. Речь идет об уникальном научно-техническом потенциале, сосредоточенном, прежде всего, в ВПК, в технологических достижениях в области ракетно-космической и авиационной промышленности, атомной сфере, производстве некоторых новых материалов.

Впрочем, предлагаемые варианты вхождения страны в мировую экономику не следует противопоставлять друг другу как взаимоисключающие. Скорее всего, стратегия экономического развития страны, выхода ее на мировой рынок окончательно сформируется на основе комплексного, системного подхода. Внешнеэкономическая политика должна быть долговременной и поэтапной, предусматривающей постепенное перенесение центра тяжести с первоначальных задач на задачи более высокого порядка, увязана с общей концепцией постиндустриальной трансформации экономики.

Большая часть экономистов признают первостепенную важность восстановления роли России на постсоветском пространстве, опираясь на исторически сложившиеся взаимовыгодные связи между народами в прошлом единой страны. Очевидно, интересы страны диктуют необходимость развития экономических отношений по всем азимутам.

Этим определяется и отношение России к международным экономическим структурам и организациям, глобальным и региональным, ее заинтересованность в полномочном участии в МВФ, МБРР, ВТО и других международных структурах. В интересах России последовательная демократизация и универсализация подобных организаций, исключение любых попыток использования их в интересах отдельных стран или групп стран, взаимовыгодное сотрудничество, создание системы межгосударственного регулирования мировых экономических отношений.

Каковы возможные временные параметры выхода экономики России на постиндустриальный уровень? Первый этап продолжительностью 2–3 года должен обеспечить выход из экономического кризиса, восстановление основных систем жизнеобеспечения страны. Запуск

того дееспособного, что еще сохранилось в легкой, пищевой промышленности, сельском хозяйстве, а также машиностроении, потребует сравнительно небольших капитальных вложений. Понизившийся в результате августовского финансового кризиса 1998 года валютный курс рубля, а также повышение мировых цен на нефть создали для этого благоприятные возможности.

Крайне важно не упустить этот шанс для выхода из кризиса. Для этого нужен целый комплекс мер: раздвижка спросовых ограничений, контроль над ценами на продукцию естественных монополий, облегчение налогового бремени, уценка основного капитала в соответствии с новыми рыночными условиями, преодоление нехватки оборотных средств у предприятий, ослабление режима неплатежей, расширение доступа к кредитам, придание большей гибкости таможенной политике. В сочетании с сохраняющейся пока низкой ценой труда это даст возможность возобновить производство сравнительно дешевой и доступной большинству населения продукции, дать импульс кумулятивному эффекту (рост производства — увеличение доходов населения — расширение спроса и т.д.) и переходу к устойчивому экономическому росту.

Уже на этом этапе в меру финансовых возможностей будет оказываться выборочная поддержка заделам в области высоких технологий и современных производств, сохранению имеющегося в стране научно-технического потенциала. Ослабление зависимости потребительского рынка от импорта позволит вырваться из тисков формулы «экспорт газа и нефти — импорт продовольствия» и переориентировать валютную выручку на цели модернизации экономики.

На втором этапе, который может длиться примерно 10 лет, стало бы возможным приступить к масштабной технологии и структурной перестройке индустриальной основы хозяйства, санации устаревших отраслей угольной, металлургической промышленности, сельского хозяйства, легкой промышленности, к широкому ресурсосбережению. На этом этапе может быть создан серьезный постиндустриальный уклад, который будет оказывать все большее влияние на экономику и позволит значительно расширить выход на мировые рынки с высокотехнологичной продукцией и услугами.

Наконец, на третьем этапе во всей полноте и масштабности может быть развернута технологическая перестройка экономики, достигнут современный уровень наиболее развитых стран мира и осуществлено органичное вхождение в систему глобальной экономики.

Важным условием поэтапного движения страны по пути постиндустриальной трансформации является совершенствование и углубление институциональных преобразований в направлении создания современной системы социально ориентированной и регулируемой рыночной экономики.

Для России, к тому же находящейся в состоянии кризиса, особое значение имеет вопрос об экономической роли государства. Концепция его ухода из экономики сыграла пагубную роль, под ее прикрытием осуществлена повальная приватизация государственной собственности в интересах олигархического и бюрократического капитала, созданы условия для неслыханного и циничного обогащения кучки дельцов и нуворишей при обнищании широких слоев населения. Необходимо повышение роли государства в установлении «правил игры» участников экономического процесса, в макрорегулировании экономических и социальных отношений, в удовлетворении общественных потребностей и одновременно — его очищение от бюрократических извращений, коррупции, сращивания с теневыми и криминальными структурами.

Современная Российская Федерация — страна, где около 40% валового внутреннего продукта относится к теневому сектору экономики. Когда-то мы называли это черным рынком, сегодня — более цивилизно — «теневым сектором». Еще немного и отличить легальный и нелегальный капитал будет просто невозможно. По сути Россия окутана сетью теневого бизнеса, основное предназначение которого — вывоз в результате разнообразных внешнеэкономических операций за рубеж финансовых и сырьевых ресурсов.

Перед страной стоит очень много трудных задач, но одна из центральных — повышение конкурентоспособности национальной экономики. Экономическая политика должна строиться на сочетании преимущественности, жесткой селекции достигнутого и последовательного внедрения того нового, что прошло проверку жизнью. Удержание федеральной властью «командных высот» в базовых отраслях

экономики при грамотном эффективном использовании всего арсенала рыночных средств позволит решить задачу повышения действенности государственного управления вполне цивилизованными методами. Следует сказать, что необходимо усилить роль государственного регулирования и планирования, которые не являются альтернативой рыночным механизмам и антиподом рынку. Система планирования должна быть органическим продолжением и развитием законодательно регламентированной системы государственного прогнозирования. Предотвращение или смягчение последствий действия угроз экономической безопасности требует консолидации усилий по доработке стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и совершенствованию механизма ее реализации. Накопленный позитивный и негативный опыт реформирования экономики создает предпосылки для установления стабильных во времени «правил игры». Это большой резерв усиления доверия к власти, основой эффективного использования которого является солидарная ответственность исполнительной и законодательной властей за реализацию социально-экономических реформ.

Если России удастся стабилизировать свое экономическое положение и выйти из кризиса, к ней потянутся и ее соседи, вспомнив о цивилизационной роли России на евразийском пространстве. Если нет, то мы так и останемся в окружении обиженных на Россию государств, искренне сожалеющих, что оказались с ней по соседству.

Россия объективно нуждается в двух на первый взгляд противоречащих друг другу, но при доброжелательном рассмотрении взаимодополняющих подходах.

Первый: введение в стране мобилизационной экономики. Цель введения — мобилизация имеющихся в стране материальных и финансовых ресурсов, вне зависимости от формы собственности. Это не означает установление политической чрезвычайщины, не влечет за собой ущемления политических, личных прав человека и гражданина.

Речь идет прежде всего о восстановлении исполнительной дисциплины в стране. Бездумный централизм в государстве ведет к уравниловке. Но в современной России под лозунгом бюджетного федерализма установлен бюджетный феодализм. Тревожной нормой стала неплата субъектами Федерации, причем далеко не самыми бедными (среди

них — Татария, Якутия, частично Башкирия), налогов и платежей в федеральный бюджет.

Второй: утверждение подлинно партнерских отношений между Россией и ведущими финансовыми международными организациями. Не будем лукавить, но именно в соответствии с требованиями МВФ Россия полностью либерализовала внешнеэкономическую деятельность, отказалась от возможных мер валютного и финансового контроля, что привело к массовому вывозу капиталов из страны. Если МВФ заинтересован в восстановлении платежеспособности России, то в его же интересах оказать нам содействие в возвращении капиталов в страну. Однако происходит обратное: в банках ряда стран началась кампания борьбы со счетами из России, происходит их замораживание и закрытие. Следующим шагом могут стать ограничения в торговле, прикрытые антидемпинговым законодательством, прекращение инвестиционных проектов.

Очевидно, что Россия по рукам и ногам связана 150-миллиардным внешним долгом и находится под «дамокловым мечом» прекращения кредитов со стороны Международного Валютного Фонда. На наш взгляд, очевидно, что Россия не согласится с фактической утратой возможности проведения самостоятельной политики как внутренней экономической и социальной, так и международной.

Приоритетом научных исследований экономического блока должна стать разработка конкретных механизмов реализации сценария модернизации отечественной экономики. Принимая во внимание имеющиеся научные заделы, а также кадровый потенциал, стоит обратить внимание на такие перспективные направления научных исследований, как совершенствование экономического законодательства, пути реструктуризации сфер экономики, формирование эффективных рыночных институтов и благоприятного предпринимательского климата.

ФИНАНСОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА: ПУТИ УКРЕПЛЕНИЯ

***В.Е. Черкасов,
Е.А. Ермакова***

Главным условием реализации принципов экономической самостоятельности субъектов РФ является наличие достаточных финансовых ресурсов для осуществления функций управления, относящихся к компетенции региональных и муниципальных органов власти. Накопление финансовых ресурсов в регионе все в большей мере становится результатом управления региональным процессом экономического развития, гарантирующим выполнение властями своих функций по обеспечению последовательного повышения уровня и качества жизни населения.

Для поддержания экономической стабильности территории, предотвращения кризисных ситуаций, обеспечения пропорциональности и сбалансированности функционирования различных отраслей экономики большое значение имеет порядок формирования ресурсов в регионе и контроль за их использованием.

В последние годы термин «финансовый потенциал» прочно вошел в деловой оборот ученых и практиков России. Однако его содержание пока весьма неопределенно. Зачастую в экономической литературе данный термин используется в ка-

**ЧЕРКАСОВ
Василий
Евдокимович –
доктор
экономических
наук,
профессор
Поволжской
академии
государственной
службы**

**ЕРМАКОВА
Елена
Алексеевна –
аспирант
Саратовского
государственного
социально-
экономического
университета**

честве синонима термина «налоговый потенциал». Но эти понятия означают принципиально различные экономические явления. Если финансовый потенциал включает совокупность всех финансовых ресурсов того или иного региона, то налоговый потенциал является лишь частью этих ресурсов. В состав финансового потенциала могут входить финансовые ресурсы, которые либо вообще не составляют объекта налогообложения в рамках принятой налоговой системы, либо попадают под налогообложение частично. Понятия налогового и финансового потенциалов различаются и с точки зрения влияния каждого из них на формирование доходной части бюджета соответствующего уровня.

Налоговый потенциал является основой для формирования базы налоговых доходов бюджета, в то время как финансовый потенциал интегрирует как налоговую базу, так и базу формирования неналоговых доходов (например, доходов от собственности и операций с ней), а также возможности осуществления заимствования на финансовых рынках для бюджетных целей (финансирование определенных программ или текущее финансирование дефицита бюджета субъектов РФ). Кроме того, в отличие от налогового, финансовый потенциал определяет инвестиционную привлекательность частного сектора экономики региона и перспективы его развития.

В условиях продолжающегося кризиса государственных финансов страны четкое разграничение финансового и налогового потенциалов региона представляется принципиально важным. Для стран с развитой рыночной экономикой, где механизмы межбюджетных и межведомственных взаимоотношений в рамках государственных финансов строятся независимо от состояния частных финансов того или иного региона, вопрос об оценках финансового потенциала отдельно от налогового не стоит.

В настоящее время понятие *финансового потенциала региона* трактуется по-разному. Некоторые авторы это понятие ограничивают бюджетом и децентрализованными фондами, остающимися в распоряжении предприятий и организаций [1, с. 4]. Однако в экономике региона сегодня участвуют и внебюджетные источники, а также все в большей мере привлекаются свободные денежные средства населения территории. Трактовка финансового потенциала как «конечного результата фи-

нансовой деятельности всех предприятий и организаций, расположенных на территории», на наш взгляд, тоже некорректна, ибо она не включает всех ресурсов региона [2, с. 7].

Исходя из сущности понятий «потенциал» и «финансы», мы считаем, что «*финансовый потенциал региона*» это — общий объем всех финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении региональных органов власти и используемые ими для выполнения функций и задач, направленных на социально-экономическое развитие региона. Понятие «финансовый потенциал региона» характеризует размеры ресурсов, которые объективно могут быть использованы в создании ВВП территории, обеспечении населения социально-экономическими благами. Финансовые ресурсы территории включают в свой состав средства, находящиеся в распоряжении государства, субъектов Федерации, местного самоуправления, хозяйствующих субъектов и населения.

Категория финансовых ресурсов означает средства, которые реально участвуют в этом процессе, а также неиспользованные резервы различных хозяйствующих субъектов. Финансовые ресурсы региона — это основные элементы финансового потенциала региона. Заметим, что в каждом регионе имеется стандартный набор инструментов, включаемых в понятие финансовый потенциал: это бюджетные доходы, средства территориальных внебюджетных фондов, средства субъектов хозяйствования. Однако уровень каждого из них в регионах неодинаков, что обусловлено различными природно-климатическими условиями, историческими причинами, значимостью региона для государства. Сегодня перед региональными органами власти стоит задача не только найти источники финансового потенциала, но и правильно ими распорядиться на основе четких приоритетов в их использовании, жесткого контроля за их расходованием.

Финансовые возможности региональных властей в проведении политики реформирования на местах значительно ограничивает сложившаяся схема разграничения расходных полномочий между федеральным и территориальными бюджетами в России, согласно которой территориям были переданы функции без соответствующего ресурсного обеспечения. Стремление государства к финансовой сбалансированности проявляется в адекватности совокупных функций каждого органа власти располагаемым ими денежным средствам. Несомненно, мас-

штабы и значимость полномочий — исходные моменты деятельности любого субъекта хозяйствования. Осуществление государственных расходов должно производиться таким образом, чтобы максимально приблизить их к тому административному уровню, в интересах которого они осуществляются, и избегать тем самым ненужной централизации финансовых ресурсов. В этом — одна из важнейших задач государственного управления, а также финансовой науки и практики. В связи с этим возникает вопрос, на какой уровень государственной власти целесообразнее всего возложить ответственность за предоставление конкретных общественных благ и каким должен быть механизм межуровневых финансовых взаимоотношений.

С финансовой точки зрения вопрос определения компетенции региональных властей сводится к тому, какие потребности должны быть удовлетворены за счет региональных бюджетов. В условиях построения федеративного государства с децентрализованной бюджетной системой возникает проблема построения модели формирования доходов бюджетов субъектов Федерации адекватной сложившимся социально-политическим и экономическим условиям.

До 1998 года важнейшая сфера разграничения расходных полномочий оставалась неурегулированной. Вступивший в силу Бюджетный кодекс РФ в определенной степени внес ясность в вопросы закрепления расходных полномочий и ответственности властей разных уровней, однако этого недостаточно. В 1999 году Министерство финансов РФ впервые провело полную инвентаризацию нормативно-правовых актов, регламентирующих расходные обязательства и полномочия властей разных уровней, а также разработало базовую схему закрепления расходных полномочий за федеральными, региональными и местными бюджетами с использованием четких принципов (территориального масштаба, приближения расходов к населению, эффективность использования). На этой основе ведется работа по подготовке соответствующих поправок к Бюджетному кодексу РФ.

Следует заметить, что на сегодняшний день практически отсутствуют четкие критерии закрепления тех или иных расходов за конкретным уровнем бюджетной системы. При распределении расходных функций между федеральной и региональной властью необходимо учитывать принцип целесообразности, означающий, что опреде-

ленный круг задач будет решен лучше и полнее, если его поручить регионам, ибо последние в них более заинтересованы, чем центральное правительство.

Основной причиной хронической несбалансированности бюджетов субфедерального уровня и одновременно главным препятствием на пути реформирования межбюджетных отношений остаются возложенные на региональные и местные бюджеты федеральным законодательством обязательства, не обеспеченные источниками финансирования («нефинансируемые федеральные мандаты»). В среднем по стране в 1999 году зафиксировано финансирование обязательств на 30%, в большинстве же дотационных регионов этот показатель составляет менее 10% [3, с. 4]. Почти 100-процентное финансирование своих затрат наблюдается в немногочисленных, относительно обеспеченных регионах России. Завершающим этапом этой работы должны стать законодательные инициативы по сокращению «федеральных мандатов» и более четкому определению сферы ответственности субъектов Федерации за их финансирование. Таким образом, именно четкое законодательное разграничение прав и полномочий органов власти субфедерального уровня позволит определить объем необходимых финансовых ресурсов, которые выступают количественным показателем финансового потенциала региона.

Основная масса российских регионов испытывает острейшую нехватку финансовых ресурсов, необходимых для финансирования как текущих расходов, так и инвестиций в преобразование экономики.

От степени обеспеченности финансовыми ресурсами территории зависит выполнение финансовых гарантий программ по развитию здравоохранения, образования, социального обеспечения, культуры, а также расширение масштабов инвестиций в производственную и социальную сферы. Обоснованная пропорциональность и сбалансированность региональных финансов обуславливает значимость точного определения их размера. Только после определения ответственности за расходы и подсчета их общего объема на каждом уровне государственной власти и местного самоуправления следует приступать к разработке системы закрепления налогов и перераспределения доходов между звеньями бюджетной системы. Исходя из принципа самостоятельности бюджетов, разграничение доходов должно обеспечивать региональные

органы власти постоянными источниками поступлений, гарантирующими нормативную часть расходов, закрепленных за каждым из звеньев бюджетной системы. Власти субъектов Федерации должны быть законодательно наделены собственными источниками финансовых ресурсов, возможностью привлекать к покрытию бюджетных расходов заемные средства и получать в случае необходимости финансовую помощь за счет перераспределения бюджетных средств. При этом необходимость дополнительного распределения последних между бюджетами должна быть сведена к минимуму.

Одним из важнейших параметров экономического и социального развития территорий является наличие в обороте необходимого и достаточного объема финансовых ресурсов. Необходимость комплексной оценки этого предполагает разработку сводного баланса финансовых ресурсов, представляющего собой финансовый потенциал субъектов РФ.

Баланс финансовых ресурсов на федеральном и на региональном уровнях следует рассматривать, как систему финансовых показателей, характеризующих важнейшие пропорции формирования и использования соответствующего финансового потенциала. Баланс финансовых ресурсов региона служит средством системного отображения региональных финансов и их взаимосвязи с финансами федерального центра. В условиях ограниченности финансовых ресурсов балансирование доходов и расходов показывает дефицит ресурсов, тем самым определяется необходимость поиска источников финансирования дефицита.

В условиях становления рыночной системы государственного регулирования экономики расчеты финансовых ресурсов в рамках баланса их ресурсов могут использоваться и в целях оперативного управления финансами. На основе таких расчетов оцениваются тенденции в формировании финансовых ресурсов, определяется их доля, централизуемая в консолидируемом бюджете страны.

Сводный финансовый баланс региона отражает всю совокупность финансовых ресурсов, мобилизуемых в данном регионе, а также направления их использования. В этой связи, видимо, нельзя согласиться с утверждением, что бюджет есть основной финансовый план государства или соответствующего региона. Бюджетные средства находят отражение в балансе финансовых ресурсов лишь как часть их. Кроме

того, структура финансового баланса существенно отличается от структуры бюджета: в балансе финансовых ресурсов отражается вся прибыль, полученная на данной территории, а не только налог на прибыль, а также в балансе показаны и внебюджетные фонды. Трактовка бюджета как основного финансового плана государства в целом или отдельной территории особенно неприемлема в период перехода к рыночной экономике, когда расширяется самостоятельность региональных органов власти, возрастает их роль в решении социально-экономических задач.

Сводный финансовый баланс региона дает полное представление о совокупности финансовых ресурсов, финансовых связях и взаимоотношениях на данной территории. Его наличие позволяет найти оптимальный вариант развития финансовых отношений в региональном аспекте, выявить имеющиеся в экономике региона внутренние резервы, шире использовать финансовые стимулы производства, обеспечить тесную увязку показателей плана социально-экономического развития с финансовыми показателями.

Баланс финансовых ресурсов играет активную роль в совершенствовании распределительных отношений между Федерацией и регионом. Он приобретает форму такого документа, который определяет стратегические параметры функционирования экономики территории и дает возможность определения предпочтительных путей ее развития.

Особое значение имеет связь сводного финансового баланса с бюджетом региона, ибо этот баланс создает основу бюджетного планирования, увязывает бюджет с общей величиной финансовых ресурсов, ВВП территории. Дефицит регионального баланса финансовых ресурсов находит свое отражение в бюджете территории, источники покрытия которого заложены в балансе финансовых ресурсов. На основе последнего определяется доля финансовых средств, централизуемых в бюджете, который выступает одним из экономических регуляторов территориального развития.

Понятно, что на объем и структуру финансового потенциала региона влияет множество факторов: региональный уровень развития производства и темпы его роста; территориальная структура производства, характеризующаяся преобладанием индустриальных или аграрно-

сырьевых отраслей; инвестиционная политика и политика в области распределения национального дохода и другие.

Составление баланса финансовых ресурсов на уровне территорий дает возможность точнее определять как общий объем ресурсов региона, так и ту его часть, которая остается в его распоряжении, позволяет концентрировать ресурсы на наиболее важных направлениях развития инфраструктуры территории; изыскивать дополнительные резервы финансирования мероприятий, предусмотренных программами их комплексного развития; осуществлять более жесткий контроль за мобилизацией и использованием средств; решать другие задачи по социально-экономическому развитию регионов.

Следует отметить, что в отличие от бюджета составлению баланса финансовых ресурсов в регионах России сегодня уделяется недостаточное внимание. Во многом это связано с действующей бюджетно-налоговой политикой. В Саратовской области, например, сводный финансовый баланс составляется с 1989 г., следовательно, область имеет определенный опыт по работе с этим документом. Результаты проведенного на его основе анализа отразили структуру имеющегося финансового потенциала и степень финансовой обеспеченности области. Данные этого баланса по Саратовской области свидетельствуют о том, что наиболее весомыми составляющими в совокупности средств являются ресурсы, выделяемые из федерального бюджета РФ и из централизованных государственных внебюджетных фондов. В целом они составляют более 40% общей суммы доходов области. По данным баланса финансовых ресурсов, основными источниками доходов на протяжении ряда лет являются амортизационные отчисления, прибыль и налог на добавленную стоимость. Так, в 1998 году амортизационные отчисления составляли 35,1% в общей сумме доходов, а в 2000 году эта доля составляла около 26%. Среди налогов наибольшую долю составляет налог на добавленную стоимость, который в 2000 году занимал 15,5% всех доходов, а начиная с 1994 года наблюдается постепенное его увеличение.

Рассматривая структуру доходов области, отметим крайне незначительный удельный вес неналоговых доходов, в числе которых доходы от государственной собственности или деятельности, включая доходы от продажи госимущества. Доходы от собственности на территории

Саратовской области составляют менее 1%, а в 2000 году они составили 1,2% общих доходов финансового баланса области.

Что касается расходов финансового баланса, прежде всего следует отметить их рост. Общая сумма расходов Саратовской области в 2000 году составила 33393,1 млн руб., что на 17% выше уровня 1999 году. Из этой величины взносы средств в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды составляют около 12% совокупных расходов области, а средства, направляемые на финансирование собственных нужд региона (собственные расходы области на экономическое, социальное и культурное развитие), — 87,7% расходов. В составе расходной части баланса важными являются собственные расходы предприятий, осуществляемые за счет своей прибыли, остающейся после уплаты налога, а также за счет амортизации, в 2000 году величина которых составила 11075,2 млн руб. или 33,2% общей суммы расходов. Это свидетельствует о том, что экономический потенциал региона довольно мощный в плане размеров основного капитала. Количественно второй по величине статьей расходов являются расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет бюджета и внебюджетных фондов (их сумма составила в 2000 году 10151,3 млн руб. или 30,4%).

Динамика соотношения между аккумулируемыми финансовыми ресурсами и расходами на развитие производства и общественные нужды (именно это соотношение дает общую оценку финансового состояния территории) свидетельствует о том, что экономическое развитие Саратовской области происходит в условиях хронической финансовой несбалансированности. В 1994 году превышение расходов над доходами в балансе финансовых ресурсов составляло 791,1 млн руб. (19,28% к итогу), тогда как в 2000 году этот показатель возрос до 11189,1 млн руб. (33,51%). Это говорит о том, что даже минимальные финансовые потребности области значительно выше возможного уровня финансирования за счет собственных финансовых ресурсов. Основными причинами такого дисбаланса являются: значительное уменьшение доли валового регионального продукта, перераспределяемого через систему государственных финансов; рост спроса на товары и услуги в условиях существенного сокращения объема производства,

реальной заработной платы; инфляционное обесценение оборотных капиталов предприятий.

В качестве источников покрытия дефицита финансовых ресурсов области выступают поступления из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, а также прирост задолженности предприятий, кредиты и займы. В течение ряда лет поступления из федерального бюджета преобладают среди источников покрытия дефицита областного бюджета. Если в 1994 году средства федерального бюджета составляли 97,7% всех источников покрытия дефицита ресурсов, то, начиная с 1997 года, дефицит покрывается равными долями из федерального бюджета и за счет собственных источников.

Обращает на себя внимание незначительная доля доходов от собственности (во многом это вызвано непродуманной приватизацией, а также имеющимися критериями оценки собственности). Резервы роста доходов на территории Саратовской области следует искать в улучшении управления государственной собственностью, доходах от реализации имущества. Развитие института собственности в стране вообще может привести к увеличению доходов субъектов Федерации.

Заметим, что отношения по поводу формирования финансового потенциала региона сегодня искусственно ограничиваются расщеплением отдельных налоговых доходов. Такая ситуация ведет к концентрации средств в федеральном бюджете, к снижению заинтересованности субъектов РФ в повышении доходности подведомственной территории, толкает их на выбивание из центра дополнительных финансовых ресурсов. По этой причине региональные власти не заинтересованы в достоверном отражении всех имеющихся финансовых ресурсов в сводном финансовом балансе региона. Как следствие практически во всех регионах России отсутствуют практические навыки в грамотном определении имеющегося финансового потенциала территории. Согласно прогнозным данным Минэкономики РФ на 2000 году только 16 субъектов РФ имеют положительное сальдо доходов и расходов, в то время как в большинстве субъектов РФ наблюдается превышение расходов над доходами [4, с. 119]. Наибольшее положительное сальдо приходится на г. Москву, где доходы превышают расходы финансового баланса почти в два раза.

В финансовом балансе РФ на Москву приходится 18% всех доходов, и 9,9% совокупных расходов страны, тогда как, например, на Саратовскую область всего 1,3 и 1,5% соответственно, что характеризует гипертрофированную концентрацию финансовых ресурсов в центре (правда, она меньше, чем концентрация только бюджетных ресурсов).

В целях расширения финансовой самостоятельности регионов нередко предлагается отказаться от принципа расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы и закрепить за каждым уровнем бюджетной системы свои налоговые доходы по принципу «один налог — один бюджет» [3, с. 4]. Это предложение вызывает вопрос: хватит ли в условиях действующей экономической ситуации собственных доходов у регионов без регулирующих федеральных налогов? Региональные и местные налоги явно недостаточны для выполнения тех функций, которыми федеральный центр наделил регионы.

Опыт составления сводного финансового баланса позволяет сделать вывод, что проблема определения финансового потенциала региона важна с точки зрения определения общего объема имеющихся ресурсов региона; концентрации средств на наиболее важных в конкретный период направлениях развития инфраструктуры территорий; изыскания дополнительных резервов финансирования мероприятий; осуществления более жесткого контроля за мобилизацией и использованием средств.

Баланс финансовых ресурсов региона позволяет определить:

- роль собственных финансово-образующих источников в формировании финансового потенциала развития территории;
- структуру финансово-образующих источников и распределения средств между хозяйствующими субъектами, территорией и федеральным правительством;
- роль населения в формировании финансовой базы региона;
- степень привлечения ресурсов финансового рынка для расширения финансовой базы региона;
- способность региона к обеспечению финансовой самостоятельности.

Главное назначение финансового баланса состоит в выявлении резервов, которые могут быть использованы для подъема экономики и развития научно-технического потенциала региона.

Решение проблемы финансового потенциала региона позволило выявить, что укрепление его возможно не только в направлении расширения доходных источников, но и на пути оптимизации расходов регионов. В целом способы и масштабы роста финансовых ресурсов региона зависят именно от направлений использования данных ресурсов. Более того, только после определения общего объема расходов и ответственности за их выполнение следует приступать к поиску необходимых финансовых ресурсов. В вопросе определения расходных полномочий считаем неправомерным расписывать состав расходов субъектов Федерации в федеральном законодательстве, поскольку этим ограничивается их законодательная компетенция. Тем не менее, рамки разграничения расходов должны быть определены. Причем в этом вопросе нельзя не учитывать фактический финансовый потенциал конкретного региона. По нашему мнению, к компетенции региональных властей должны быть отнесены функции по созданию благоприятной среды жизнедеятельности населения, по обеспечению нормальных общеэкономических условий для деятельности предприятий и организаций, по организации разработки концепции социально-экономического развития территории и механизма ее реализации. Чем более совпадают расходные функции региона с потребностями и приоритетами населения данного региона, тем больше вероятность того, что использование финансовых ресурсов будет эффективным.

Эффективность использования финансовых ресурсов, определяемая целевым характером и концентрацией средств на приоритетных направлениях, способствует укреплению финансового потенциала. Улучшение социально-экономического климата территории и рост прибыльных предприятий способны увеличить доходы региона даже без увеличения налогового бремени.

Среди резервов финансовых ресурсов можно выделить потенциал роста рынка территориальных займов и повышение роли территориальных органов власти на рынке ценных бумаг, а также увеличение неналоговых доходов. К основным резервам налоговых доходов относится расширение налоговых полномочий региональных властей, и,

конечно, повышение собираемости налогов. Однако увеличить налоговые доходы без улучшения финансового положения, прежде всего предприятий — крупных налогоплательщиков, представляется практически невозможным. Следовательно, доходы и расходы региона тесно взаимосвязаны. Это подтверждает вывод о том, что пути укрепления финансового потенциала региона следует искать на этих двух направлениях.

Таким образом, процесс разработки сводного финансового баланса позволяет комплексно оценить состояние финансов региона, оценить его финансовый потенциал

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Черник Д.У., Дадашев А.З.* Финансы крупного города в условиях перехода к рыночным отношениям. М., 1993.
2. *Воронин Ю.М., Коркин С.К., Габутдинова А.М.* Финансовый баланс региона // Финансы. 1991. № 12.
3. *Христенко В.* Реформа межбюджетных отношений: новые задачи // Вопросы экономики. 2000. № 8.
4. Государственные и территориальные финансы: Учебник / Под ред. проф. Л.И. Сергеева. Калининград, 2000.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ю.Н. Аксененко

АКСЕНЕНКО
Юрий
Николаевич –
мэр
г. Саратова,
доктор
социологических
наук

Успешное осуществление административной, налоговой и бюджетной реформ – приоритетная проблема современного российского государственного строительства. Их завершение открывает новые возможности в реализации активной муниципальной социальной и экономической политики на основе формирования муниципальной собственности, укрепления экономической базы и финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Анализ предварительных итогов начатых реформ показывает, что полученные результаты не всегда

соответствуют ранее заявленным целям и ожиданиям. Назрела необходимость четкого определения выверенных мер по уточнению приоритетов и направлений развития реформ.

Одним из основополагающих концептуальных принципов формирования новой системы местного самоуправления должна стать ориентация на достижение финансовой самостоятельности районных и городских муниципальных образований. В современных условиях реформирования, на наш взгляд, первостепенной задачей является завершение затянувшихся налоговой и бюджетной реформ как условия формирования финансовой базы местного самоуправления. Проводимая бюджетно-налоговая реформа не в полной мере нацелена на обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления и оптимального регулирования отношений между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации, а также между органами местного самоуправления и региональными субъектами. А между тем это основополагающий принцип успешного осуществления реформ и обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований. От его реализации зависит воплощение в жизнь основных целей и начинаний реформы местного самоуправления.

Необходимость первоочередности формирования финансовых и налоговых основ городского самоуправления обусловлена тем, что другое направление предстоящих преобразований – формирование муниципальной собственности и ее дальнейшее развитие – требует привлечения немалых дефицитных ныне внутренних финансовых ресурсов, а также инвестиций. Кроме того, его реализация существенно увеличит сроки проведения реформ.

Приоритетность указанного курса в системе реформы местного самоуправления должна быть отражена в новых правовых актах, регулирующих осуществление налоговых и бюджетных реформ.

Практика отдельных регионов свидетельствует о том, что даже при нынешнем порядке регулирования и распределения финансовых и бюджетных ресурсов можно существенно оптимизировать их формирование и эффективность использования.

Важным основополагающим принципом успешного осуществления реформ местного самоуправления и бюджетно-налоговой системы яв-

ляется оптимизация взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти. Без учета указанного принципа все преобразования окажутся половинчатыми и не достигнут желаемого результата. Причем условием успешного реформирования должно стать переосмысление самой философии взаимодействия. Суть новой парадигмы – утверждение приоритета потребностей и интереса граждан, социальных групп и организаций муниципальных образований. Именно такой подход должен стать приоритетным в управленческой деятельности всех уровней исполнительной власти: федеральной, региональной и местной. Согласно Конституции РФ субъектом государственной власти является народ, который реализует свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3). И федеральные, и региональные, и местные органы власти реализуют общую цель – миссию, которая заключается в обеспечении на основе конституционных принципов и гарантий реализации интересов и потребностей граждан, в создании условий для их достойной жизни и свободного развития, в осуществлении предоставленных прав и свобод, в развитии инициативы и предприимчивости граждан во всех сферах жизнедеятельности.

Интересы потребителя ныне становятся приоритетной ценностью управленческой деятельности ведущих европейских стран. В докладе служб управления Германии, представленных XII Международному конгрессу по обучению высших административных кадров, отмечалось, что ключевым направлением нового качества государственного управления должна стать его ориентация на предоставление услуг потребителям. В «Хартии государственных служб» Франции утверждается, что необходимо «...интересы потребителя поставить в центр нашего внимания» [1, с. 39, 136].

Удовлетворение потребностей и интересов российских граждан осуществляется преимущественно на местном уровне. Федеральные и региональные органы управления в равной мере ответственны за реализацию миссии государственного управления. Поэтому в нашем обществе нет политических причин для противостояния ветвей власти. Они «обречены» на сотрудничество и взаимодействие в создании благоприятных условий во всех сферах жизнедеятельности граждан. Как свидетельствуют события в Приморье и в ряде других регионов, пренебрежительное отношение к проблемам муниципальной экономики и коммуналь-

ного хозяйства может дорого обойтись и региональным и федеральным властям. В интересах создания более действенного механизма реализации населением гражданских прав и свобод, обеспечения его жизнедеятельности необходимо осуществить передачу государством органам местного самоуправления дополнительных полномочий и соответствующих материальных и финансовых ресурсов. Это потребует внесения изменений в федеральное законодательство, обеспечивающих более четкое взаимодействие федеральных, региональных и местных органов власти в формировании финансовых основ местного самоуправления.

Одной из кардинальных проблем формирования финансовых основ местного самоуправления является закрепление на постоянной основе нормативов налоговых поступлений в местный бюджет. Ныне доли отчислений от налогов федеральных и региональных субъектов в местные бюджеты ежегодно пересматриваются, причем в большинстве случаев в меньшую сторону.

Доля федерального налога на прибыль отчисляемого в бюджет муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» не должна опускаться ниже 5%. Между тем анализ сложившейся практики показывает, что это норма не всегда соблюдается. Доля налога на прибыль устанавливалась по городу: в 1980 году на уровне 5%, в 1999 году – 4%, в 2000 году – 3%. В 2001 году она запланирована в размере 4%. Отсутствие твердых нормативов подрывает заинтересованность органов местного самоуправления в финансовом оздоровлении предприятий и организаций. К тому же все современное законодательство, особенно подзаконные акты, направлены по сути на изъятие дополнительных доходов у муниципальных образований в тех случаях, когда ими наращивается доходная база. Все это в конечном итоге ведет к тому, что у муниципальных образований снижается заинтересованность в поддержке предпринимательства, а главное, в формировании устойчивого налогоплательщика.

Несмотря на то, что местные налоги и сборы образуют основу финансовой самостоятельности муниципальных образований с принятием Налогового кодекса Российской Федерации их перечень сокращен до пяти. Причем два из них, земельный налог и налог на имущество физических лиц, прекращают свое действие в случае установления на

территории субъекта Российской Федерации налога на недвижимость. Таким образом, Налоговый кодекс, перераспределив доходы бюджетов различных уровней, ухудшил положение муниципальных образований и обескровил местные бюджеты.

В последние годы наблюдается практика уменьшения нормативов отчислений в городской бюджет и по другим налогам. Так, по налогу на доходы с физических лиц поступления уменьшились с 85% в 1998 году до 50% в 2000 году.

В результате сокращения доли федерального налога на прибыль, уменьшения нормативов отчислений по налогу на доходы с физических лиц, а также под воздействием других факторов в последние годы доля местных налогов и сборов в доходах городского бюджета сократилась с 36% в 1997 году до 24% в 2000 году.

Совершенствование бюджетных отношений предполагает не только расширение источников увеличения доходов городского бюджета, но и оптимизацию финансовых потоков по использованию его расходной части.

Наиболее значительные расходы муниципалитет несет на содержание жилищно-коммунального хозяйства. Несмотря на то, что в последние годы их доля в бюджете несколько снизилась, тем не менее она остается еще значительной. Расходы на эту сферу по итогам минувшего года составили 576 млн рублей или 32,4% всех расходов бюджета. Анализ показывает, что имеется немало возможностей для существенного сокращения затрат финансовых ресурсов. Достигнутое снижение доли затрат в жилищно-коммунальное хозяйство далеко не исчерпано. Об этом, в частности, свидетельствует и практика других муниципалитетов. Так, в бюджете Нижнего Новгорода в том же году она составляла только 26,1% всех расходов бюджета.

В связи с необходимостью сокращения затрат на услуги жилищно-коммунального хозяйства возникает задача выработки четкой тарифной политики. Время бесплатности предоставляемых услуг уходит в прошлое. Многие виды услуг не оплачиваются населением и возмещаются из бюджета и предприятиями коммунальной сферы. Ныне в Саратове и в целом по стране население возмещает только 40% затрат на услуги жилищно-коммунального хозяйства, а 60% доплачивает государство.

Анализ показывает, что сегодня по отдельным видам услуг затраты в основном возмещаются государством. Например, по теплоснабжению граждане возмещают затраты только по стоимости тепла. В нее не включаются стоимость его транспортировки по магистралям и разводящим сетям, стоимость обслуживания внутри домовых сетей и тепловых приборов, стоимость расчетов и сбора абонентской платы, стоимость работ службы заказчика по ремонту сетей и обеспечению жилья теплом, стоимость воды, закачиваемой в тепловые системы.

Аналогичное положение сложилось и в оплате электричества. Население возмещает затраты за потребленную электрическую энергию, только указанную квартирными электросчетчиками. Стоимость внутридомового и придомового освещения, стоимость электричества, расходуемого на эксплуатацию лифтов и в ряд других услуг населением не оплачивается. Эти затраты также возмещаются городским бюджетом и предприятиями жилищно-коммунального хозяйства.

Расчеты показывают, что суммы таких неоплаченных услуг населением составляют от 300 до 500 млн рублей в год.

Сложившаяся система возмещения затрат в жилищно-коммунальном хозяйстве досталась нам в наследство от прошлого. Тогда все граждане находились примерно в одинаковом положении. Сегодня наблюдаются значительные различия в материальном положении отдельных социальных групп населения. Однако прежний принцип оплаты услуг сохранился: и бедным и богатым государство через городские бюджеты доплачивает в той же пропорции. Причем граждане с высокими доходами получают значительную выгоду, так как располагают большей жилой площадью. Поэтому состоятельные граждане должны возмещать все виды затрат на предоставляемые услуги в жилищно-коммунальной сфере.

Магистральный путь решения проблемы лежит в постепенном сокращении бюджетного финансирования и расширении использования товарно-денежных отношений путем создания частных предприятий по обслуживанию муниципального жилого фонда, формирования конкурентных отношений, использования практики заключения договоров между управляющими компаниями и поставщиками коммунальных услуг, а также осуществления других мер.

Приведем только один пример. В 1999–2000 годах было проведено 12 конкурсов на размещение подрядов на обслуживание жилого фонда и 4 конкурса на обслуживание лифтового хозяйства. По его итогам подрядным организациям было передано около 8 млн квадратных метров муниципального жилого фонда, или 67% от всего фонда. Экономический эффект данных мероприятий составил около 40 млн рублей.

Городской администрацией определены основные меры по снижению расходов бюджета на финансирование жилищно-коммунального хозяйства, которые предусматривают:

- создание и совершенствование экономических и организационных механизмов снижения стоимости жилищно-коммунальных услуг при сохранении их качества и устойчивости функционирования отрасли;

- совершенствование тарифной политики в области оплаты жилищно-коммунальных услуг с целью достижения баланса между финансовыми потребностями поставщиков и платежеспособностью потребителей и населения;

- ликвидацию текущей задолженности по обслуживанию жилого фонда путем формирования и совершенствования договорных отношений в сфере обслуживания жилого фонда и пересмотра принципов оплаты труда в подрядных муниципальных предприятиях;

- поэтапное прекращение бюджетного дотирования жилищно-коммунального хозяйства, повышение доли средств населения в оплате услуг при обеспечении реальной адресной поддержке малоимущих слоев населения;

- снижение стоимости и повышение качества работ по обслуживанию муниципального жилого фонда на основе развития конкурентных отношений;

- упорядочение системы предоставления льгот на жилищно-коммунальные услуги путем оценки их обоснованности и компенсации соответствующими ведомствами профессиональных льгот;

- упорядочение тарифов на услуги путем создания муниципального регулирующего органа, системы мониторинга тарифов, разработки и применения новых методик их расчета;

- формирование инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального хозяйства на основе реализации концессионного механизма привлечения инвестиций в предприятия городской инфраструктуры.

В ряду неотложных мер по оптимизации управления городскими финансами и бюджетом особое место занимают меры по совершенствованию механизма формирования основных параметров проектов городского и областного бюджетов. Ныне их основные показатели устанавливаются в зависимости от фактически сложившихся кассовых расходов, что нередко ведет к субъективизму.

Между тем многие городские муниципальные образования и целые регионы уже перешли на планирование бюджетов на основе социальных стандартов. Весьма поучителен опыт, который сложился в муниципальном образовании города Казани и Республики Татарстан в целом. Здесь на основе принятия ряда республиканских законов выстроена единая система социальных стандартов, а также норм и механизмов формирования бюджетов разного уровня [2, с. 4]. Система включает социальные стандарты и нормы обеспеченности населения услугами в натуральном выражении. В нее входят нормы обеспеченности ресурсами, дотируемые из бюджета социальной инфраструктуры, а также алгоритмы и компьютерные технологии, позволяющие устанавливать соответствующие нормы в денежном выражении, рассчитывать стоимостную величину прожиточного минимума и минимального потребительского бюджета.

Все это позволяет проектировать размеры бюджетной потребности на социальные цели в соответствующем году.

Первые шаги в формировании муниципальных социальных стандартов предприняты и администрацией Саратова. В рамках становления городской муниципальной статистики создана информационно-аналитическая система (АИС – Саратов). Она закладывает основы городской информационной базы данных по основным параметрам экономической, финансовой и социальной жизнедеятельности муниципалитета. Статистическая модель включает подсистемы: макроэкономические балансы, финансовые ресурсы и бюджет, качество жизни, население и трудовые ресурсы.

Однако потребуются значительные усилия областной Думы, Правительства области, министерства финансов, городской Думы и администрации города по разработке и принятию правовых актов, регламентирующих формирование единых минимальных социальных стандартов, норм и механизмов функционирования бюджетов разного уровня.

Реализация указанных мер отвечает требованиям Стратегического плана развития Саратовской области, в котором в разделе «Совершенствование государственного устройства области и местного самоуправления» задача выявления и обоснования «...критериев, определяющих развитие системы местного самоуправления в регионе, городе, районе, микрорайоне, поселке, другой территории», выдвигается как одно из приоритетных направлений [3, с. 63].

Введение в практику регулирования межбюджетных отношений ныне затрудняется отсутствием законодательства по социальным стандартам. К сожалению, до сих пор Государственной Думой не принят Федеральный закон «О минимальных государственных социальных стандартах в Российской Федерации». Мало того, закон даже не включен в правительственный план подготовки проектов федеральных законов на 2001 год. По нашему глубокому убеждению, отсутствие объективных нормативов и механизма формирования бюджетов разных уровней сводит на нет все усилия по формированию финансовых основ местного самоуправления, ибо без них нет полнокровной целостной бюджетной системы страны.

Установление системы социальных стандартов, норм и механизмов формирования бюджетов города и районов обеспечит формирование единых объективных критериев в создании равных условий для субъектов муниципальных образований в расчетах бюджетных потребностей, оказании адресной социальной помощи, оценке качества жизни населения, прогнозировании улучшения среды жизнедеятельности, а также в оценке фактически исполненных бюджетов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. XII Международный конгресс по обучению высших административных кадров. Высший административный персонал на пути к общеевропейскому дому: стратегия, организация, методы обучения и развития. Москва, 29 ноября – 4 декабря 1993 г. М., 1993.
2. *Костина Е., Лазарев А.* Сделано в Татарии // Независимая газета. 2001. 16 февр.
3. В новый век: Стратегический план развития Саратовской области. Саратов, 2000.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ И ОРИЕНТИРЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

**О.Б. Стенищева,
Л.В. Константинова**

В условиях формирования социального государства повышение качества жизни граждан, их социальное благополучие становится главной целью всех уровней управления в особенности — муниципального. В этой связи реализация концепции качества жизни сверху, только федеральным центром, не может быть признана достаточной, так как население каждого местного сообщества, используя свои властные полномочия и местные ресурсы, имеет возможность включиться в разработку и реализацию собственных стратегий повышения качества жизни, что, в свою очередь способно активизировать развитие местного хозяйства и социальной инфраструктуры.

Задавая в качестве ориентиров развития российской общественной системы ценности социального характера, необходимо иметь в виду, что процесс реализации стратегии социального развития включает в себя две, на первый взгляд, противоположные тенденции.

**СТЕНИЩЕВА
Ольга
Борисовна –
кандидат
исторических
наук, доцент;**

**КОНСТАНТИНОВА
Лариса
Владимировна –
кандидат
философских
наук, доцент
Поволжской
академии
государственной
службы**

Первая из них заключается в глобализации социальной деятельности государства, она выражается в превращении социальной политики в приоритетную сферу его деятельности, в централизации управления социальной сферой, в росте социальной ориентации государственного бюджета, в активной социозащитной деятельности государства на макроуровне, в максимизации его ответственности государства за благополучие каждого члена общества.

Вторая тенденция, наоборот, связана с разукрупнением, децентрализацией социальной деятельности государственных институтов в обществе. Она выражается в мультипликации субъектов социальной политики, в переносе значительной доли социальной ответственности и социальных функций государства на негосударственный сектор; в децентрализации и муниципализации управления социальной сферой; в максимальном приближении носителя социальной услуги к ее потребителю за счет расширения социальной инфраструктуры и социальных полномочий на низовом уровне (на уровне малых территорий, местного самоуправления); в сокращении социальных расходов в государственном бюджете и их росте в бюджетах территорий и общественных организаций; в смещении центра тяжести социальных инициатив на микроуровень, уровень малых самоуправляемых социальных агентов (органов территориального самоуправления, предприятий, объединений, ассоциаций, частных лиц).

Несмотря на кажущуюся противоположность, эти две тенденции не могут быть рассмотрены как взаимоисключающие, так как они во многом дополняют друг друга в процессе формирования и обеспечения функционирования полноценного социально ориентированного государства. Наличие второй тенденции свидетельствует о том, что собственно государственные институты, хотя и стремятся к доминированию в данной системе, тем не менее, являются ограниченными в своих возможностях в плане удовлетворения всего комплекса социальных потребностей, имеющих в обществе.

Если в истории социальных государств европейского континента тенденции централизации социальной политики во временном контексте были первичными, то анализ российской действительности последнего десятилетия позволяет выявить иную логику исторического процесса, выражающуюся в доминировании второй тенденции на на-

чальном этапе формирования социального государства. Период радикальных реформ был связан с приоритетом экономических целей в деятельности государства — четкой социальной стратегии на федеральном уровне долгое время не просматривалось, расходы федерального бюджета на социальную сферу значительно снизились. В то же время значительно активизировались процессы децентрализации и муниципализации социальной политики, которые выражались в передаче основного объема полномочий по решению социальных проблем с федерального уровня на уровень субъектов РФ, последние, в свою очередь, «сбрасывали» с себя большую часть груза социальной ответственности на муниципалитетный уровень. В результате в муниципалитетах сосредоточилось более 80% всех полномочий по конкретной реализации социальной политики и предоставлению социальных услуг населению. Несмотря на определенную позитивность этого процесса, при 100 процентной дотационности в муниципальных бюджетах, острой нехватке финансовых средств, отсутствии существенной поддержки со стороны государства и эффективного регулирования социальными процессами на макроуровне реализация данной тенденции привела к глубокому социальному кризису в России.

В то же время проведенные исследования показывают, что, даже при бюджетном кризисе, сегодня муниципальные образования в России располагают большим количеством многообразных ресурсов, которые часто используются нерационально [1, с. 7]. В большей части регионов пока реализуется верхняя модель местного самоуправления при слабой мобилизации возможностей его развития снизу, укрепления материально-финансовой базы на основе рационального использования не только природных, но и социальных, управленческих и интеллектуальных ресурсов местного сообщества.

Учет названных тенденций приводит к необходимости принципиальной смены концепции развития и механизмов ее формирования не только на уровне общества в целом, но и на уровне отдельных регионов и местных сообществ. Основным ориентиром при этом должен стать переход от традиционных теорий экономического роста и финансового оздоровления к концепциям развития человеческого потенциала, повышения качества жизни населения.

Сложившаяся за последние годы в России правовая база функционирования местных сообществ может быть использована в качестве общей основы для кардинальных перемен в жизни муниципальных образований. В то же время, как показывает мировой и отечественный опыт, реальное самоуправление, социально ориентированная экономика не могут быть реализованы в полной мере до тех пор, пока властные структуры на местном уровне не освоят новые формы и методы управления.

В этой связи необходимо отметить, что одним из наиболее эффективных видов управления, особенно в условиях экономической и политической напряженности, является стратегическое планирование. Его значимость и приоритетность в применении к современной ситуации не может рассматриваться только в качестве привилегии Центра. В полной мере оно должно стать достоянием всех субъектов управления, гражданских институтов, социальных организаций, местных сообществ. При этом под стратегией следует понимать искусство политического руководства и перспективного управления общественными делами, решение принципиальных вопросов целеполагания, выявление закономерностей и тенденций общественного развития, разработку приоритетных направлений накопления ресурсов развития и концентрации усилий для ликвидации кризисных явлений [2, с. 14].

Стратегии развития муниципальных образований должны быть тесно связаны с общественной доктриной и концепцией развития, принятой на федеральном уровне, так как именно в Центре вырабатываются цели и ориентиры для общества в целом, а на местном уровне обеспечивается их выполнение, разрабатываются технологии получения оптимального результата в различных сферах общественной жизни. Среди частных стратегий местных сообществ важное место отводится стратегии социального развития муниципалитета.

Разработка муниципальной стратегии социального развития — это сложный и многогранный процесс, состоящий из нескольких этапов. Главным из них является этап целеполагания, рассматриваемый прежде всего как деятельность по выявлению и анализу потребностей управляемого объекта в материальной продукции, услугах, образовательном, интеллектуальном или информационном продукте с учетом реальных возможностей наиболее полного удовлетворения этих потребностей [3, с. 3].

Традиционный подход к формированию социального целевого блока заключается в выявлении наиболее острых проблем, так называемых «узких» мест социального развития и направлении туда соответствующих средств для их преодоления. В условиях переживаемого в стране кризиса спектр социальных проблем повсеместно настолько широк, что выбрать из них наиболее неотложные, приоритетные подчас весьма затруднительно, особенно в условиях ограниченных ресурсов. При этом сама исходная информация, «база» для принятия решения не всегда достаточно надежна и объективна [4, с. 57–58].

Способствовать разрешению данной проблемы и на региональном, и на местном уровне могла бы система всеобъемлющего социально-экономического мониторинга, включающая регулярные исследования, направленные на изучение отдельных сфер жизнедеятельности местного сообщества, потребностей населения в услугах и степени их удовлетворения, что позволило бы сформировать целостное представление обо всех имеющихся проблемах, своевременно выявить наиболее остро стоящие и разработать привентивные меры по их преодолению с учетом специфики конкретного муниципального образования.

Еще одной проблемой, требующей своего разрешения для реализации муниципальной стратегии социального развития, является выработка системы целевых ориентиров, своеобразных опорных значений, или параметров, которыми должны обладать элементы социальной системы. Речь идет о системе муниципальных социальных стандартов, отражающих основные параметры качества жизни населения. Наличие данной системы способно создать необходимые условия для повышения степени обоснованности выбора стратегических целей социального развития муниципального образования.

Система муниципальных стандартов может включать в себя два основных вида и уровня стандартизации. Во-первых, минимальные социальные стандарты, определяющие конкретную номенклатуру и предельно допустимый уровень показателей потребления материальных и духовных благ как населением территории в целом, так и его отдельными социально-демографическими группами с учетом особенностей территориальной организации производства, состояния социальной сферы и других факторов. Во-вторых, стандарты качества жизни населения, фиксирующие не «минимальный», а «нормальный», «стандартный» уро-

вень жизни, и выступающие в связи с этим как инструмент целеполагания социальной политики, основ для формирования стратегических ориентиров социального развития соответствующих территорий.

Однако формирование подобной системы муниципальных социальных стандартов возможно только в условиях четкой целевой определенности относительно перспектив реализации социальной политики в масштабах всего общества в целом и отдельной территории в частности. Развитие социальной политики может осуществляться в двух направлениях, реализующихся, в свою очередь, в двух типах стратегических установок социального развития, между которыми и должен быть осуществлен выбор в ситуации целеполагания при выработке муниципальной стратегии развития.

Первый вариант — это социальная политика перераспределительного, или доходного типа, предполагающая в качестве основных детерминант социальной стабильности и благополучия наличие равных прав, в том числе равных стартовых условий для всех членов общества, и относительно равномерное распределение национального богатства среди основных групп населения. Поэтому главными целями социальной политики данного типа являются выравнивание доходов населения, снижение социальной дифференциации, уменьшение уровня бедности, формирование многочисленного среднего класса. Обеспечивать реализацию данных целей могут развитие государственных и негосударственных систем перераспределения доходов (налоговых, социально-страховых), масштабная реализация программ трансфертов бедным и малоимущим, а также активизация рынков и стимулирование производительного труда как механизма самообеспечения экономически активной части населения.

Второй вариант — социальная политика развивающего типа, исходящая из утверждения о недостижимости абсолютной социальной справедливости в обществе и неустранимости социальной дифференциации и бедности чисто экономическими средствами, поскольку они содержат в себе существенную социально-культурную составляющую. В качестве главной ценности и главного фактора общественного развития в данном случае рассматривается человек, личность, качество человеческого потенциала, которое определяется совокупным уровнем физического и духовного развития населения (состоянием здоровья, уровнем

образования, уровнем интеллектуального и культурного развития). Доминирующей целью социальной политики в данном контексте становится развитие человеческого потенциала, повышение его качества на длительную перспективу. Это может быть обеспечено за счет увеличения инвестиций в человеческий капитал, развития социальной инфраструктуры, культурного совершенствования всех членов общества, реального укоренения в общественном сознании базовых социальных ценностей. Результирующей целью социальной политики развивающего типа становится не только социально-экономическое, но социально-культурное выравнивание, способное обеспечить более стабильный, благоприятный и перспективный фон социального сосуществования сообществ и общественных систем в современных условиях.

Вряд ли эти два типа социальной политики следует воспринимать как противоречащие друг другу. Скорее всего, сегодня их можно трактовать как два взаимодополняющих уровня реализации социальной политики, первый из которых в большей степени отвечает тактическим, повседневным задачам социального развития, а второй нацелен на стратегические ориентиры.

В связи с этим перспективы развития муниципальных образований в современных условиях видятся в ориентации на развивающий тип социальной политики, имеющий в основе стратегического выбора стандарты качества жизни и качества человеческого капитала, так как именно в этих категориях заключена интегральная оценка всех сторон жизни людей с учетом количественного и качественного аспектов удовлетворения их материальных и духовных потребностей [5. с. 44], а также оценка формирующегося потенциала местного сообщества, выступающего в виде основного фактора его развития.

В связи с этим представляется, что стратегическими целями муниципальной социальной политики могут стать улучшение демографической ситуации с преодолением депопуляционных тенденций, переход к реализации концепции «расширенного воспроизводства физического и психического здоровья населения», переориентация социально-культурной политики на семью, переход к адресной социальной помощи и активной социальной политике, нацеленной на достижение заметного улучшения материального положения и условий жизни населения, обеспечение эффективной и рациональной занятости населения, повышение

качества и конкурентоспособности трудового потенциала, интенсификация развития культурно-образовательного потенциала муниципального образования на основе использования духовных традиций и современных образовательных и культурно-просветительных технологий, формирование и развитие инновационно-творческого потенциала населения, развитие и совершенствование городской социальной инфраструктуры, улучшение экологии города и сохранение среды обитания [4. с. 59].

Основными механизмами, обеспечивающими реализацию данной стратегии социального развития на муниципальном уровне, помимо формирования системы муниципальных социальных стандартов могут стать:

- оптимизация структуры органов управления на местном уровне, в первую очередь, органов управления социальной сферой;

- развитие нормативной базы муниципальной социальной политики;

- совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения муниципального управления в форме мониторинга социально-экономической ситуации и состояния социальной сферы муниципального образования;

- расширение сферы применения и повышение эффективности использования программно-целевых методов в управлении социальной сферой муниципального образования.

В этой связи особо следует остановиться на роли программно-целевого подхода в решении социально значимых проблем местного значения, в повышении обоснованности стратегических планов развития. Определенный опыт в этом плане имеется в Саратове, где городская администрация в течение ряда лет успешно разрабатывала и реализовывала муниципальные программы развития отдельных социальных отраслей. Однако, как показал проведенный анализ, результативность таких программных документов была невелика. Главный недостаток заключался в их множественности и краткосрочности, отсутствии серьезного научного обоснования, концептуальной основы, единой нормативно-правовой, материально-финансовой и организационно-управленческой базы. Отмеченные недостатки были учтены при разработке комплексной муниципальной программы социально-экономического развития г. Саратова, принятой в 1999 году [1. с. 62–227]. В ней нашли отражение современные подходы и принципы осуществления муниципальной социальной политики. В

отличие от ранее принятых программных документов данная программа составлена на основе взвешенного анализа социально-экономической ситуации в городе, оценки позитивных и негативных факторов и тенденций городского развития, имеющихся внутренних ресурсов, она носит среднесрочный характер и рассчитана на длительную перспективу. В данной муниципальной программе четко определены стратегические цели, ориентиры и приоритеты городской социальной политики, в связи с чем главной целью деятельности городской администрации становится повышение качества общественной сферы и улучшение условий жизни горожан.

Для достижения этих целей в программе предлагается комплекс средне- и краткосрочных мер, направленных на развитие социальной сферы с учетом приоритетности ориентиров повышения уровня и качества жизни населения. Кроме этого, программа предусматривает дальнейшее совершенствование практики разработки и принятия управленческих решений, направленных на повышение качества социальной жизни граждан.

Реализация данной программы, конкретные результаты ее осуществления на примере г. Саратова демонстрируют преимущества стратегического подхода в управлении социальным развитием местного сообщества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Муниципальное экономическое развитие: Муниципальные экономические программы городов Нижний Новгород, Саратов, Ярославль. М., 1999.
2. Муниципальное сообщество: стратегии и технологии антикризисного развития // Муниципальный мир. 1998. № 1.
3. Целеполагание как инструмент обеспечения целостности развития муниципальных образований // Муниципальный мир. 1999. № 5.
4. Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации: На примере г. Тольятти Самарской области / Под ред. В. Рохчина, С. Жилкина. СПб., 1999.
5. Бобков В. О задачах повышения уровня и качества жизни населения России // Общество и экономика. 2000. № 2.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СТРУКТУР С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

ГЕРАСИМОВА
Валентина
Владимировна –
*проректор по
научной работе*
ПАГС, доктор
экономических
наук, профессор;

КУМАКОВА
Светлана
Васильевна –
кандидат
экономических
наук, доцент
Поволжской
академии
государственной
службы

В.В. Герасимова,
С.В. Кумакова

Проводимая в России административная реформа, в числе ее других задач, предполагает укрепление вертикали исполнительной власти в стране с целью повышения управляемости и сокращения затрат на государственное управление. Значительная роль в решении этой задачи отводится территориальным органам федеральных органов исполнительной власти. От результативности работы этих органов зависит эффективность не только федерального, но и регионального

управления. В условиях укрепления российской государственности взаимодействие федеральных территориальных органов с органами исполнительной власти субъекта РФ предполагает наделение первых новыми функциями.

Анализ деятельности Управления Министерства РФ по налогам и сборам по Саратовской области, городских и районных инспекций Министерства по налогам и сборам РФ позволил выявить ряд проблем в сфере организации и управления.

Проблемы законодательного обеспечения. На эффективность работы налоговых инспекций районного, городского и областного уровней негативное влияние прежде всего оказывает несовершенство федеральных законов по налогообложению, их постоянное изменение и дополнение. Так, к первой части Налогового кодекса РФ введено уже около 500 поправок с момента его принятия и опубликования.

Несовершенство и нестабильность нормативно-правовой базы налогообложения дополняется противоречием, существующим между федеральными законами о налогах и сборах и подзаконными нормативными актами, а также несоответствием федерального законодательства региональному. Работники налоговых служб на региональном и местном уровнях, как правило, не обеспечены в достаточном количестве нормативными актами по налогообложению, отсутствует специальная литература по вопросам налогообложения и справочный материал.

Серьезным тормозом в работе налоговых служб является несвоевременная разработка нормативных документов. Так, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», принятый в сентябре 1991 г., предусматривает лицензирование свыше 200 видов деятельности, однако положения по лицензированию разработаны всего лишь по 10–15 видам. Например, до сих пор отсутствует Положение по лицензированию производства хлеба и хлебопродуктов.

Проблемы реформирования налоговой службы. За последние 10 лет практически постоянно реорганизуются налоговые органы, как на федеральном, так и на региональном уровнях, что выражается в изменении их организации: слиянии и разъединении структурных подразделений, появлении новых. При этом районные налоговые инспекции подвергнуты различным видам реорганизации в большей мере по сравнению с городскими и областными налоговыми органами, на них при-

ходится наибольший процент сокращения работников. Между тем именно районные налоговые органы (инспекции) являются основными исполнителями заданий по пополнению доходной части бюджета.

Реорганизация налоговой службы привела к созданию новых отделов в городской и областной инспекциях. В то же время отсутствуют идентичные структуры в налоговых инспекциях района, города, области, что нарушает строгую вертикаль в системе налоговой службы. В результате отделы районной инспекции налоговой службы вынуждены отчитываться не перед соответствующими отделами в городской и областной инспекциях, а перед не имеющими аналогов структурами вышестоящих инстанций. Это, в свою очередь, увеличивает количество и объем заданий для районных налоговых инспекций, штат в которых и так недостаточен.

Постоянные реорганизации в налоговых инспекциях приводят к потере взаимосвязи и координации как между структурными подразделениями налоговых инспекций, так и налоговыми службами на разных уровнях территориальной иерархии. Результатом этого является дублирование функций в отделах внутри налоговых инспекций, других иерархических уровнях налоговой службы.

Работу налоговых инспекций осложняет процесс «дробления» и увеличения структур, осуществляющих регистрацию объектов налогообложения. Налоговым службам трудно собрать достоверную информацию об объектах налогообложения, так как бюро технической инвентаризации и регистрационные палаты дают противоречивые данные.

В ходе развития рыночных отношений увеличивается база налогообложения за счет роста налогоплательщиков, учащается переход части юридических лиц в физические. Однако наряду с ростом налогоплательщиков происходит резкое и практически постоянное сокращение численности налоговых органов. Наряду с сокращением общей численности налоговых инспекторов идет отток квалифицированных кадров из районных инспекций в областную налоговую инспекцию, где они заняты, главным образом, аналитической работой, а текущие задания и налоговый контроль проводят малоквалифицированные работники, вновь пришедшие в налоговые структуры.

Не способствует эффективности работы налоговых служб и частая смена руководства этих органов. За прошедшие 8 лет в Инспекции

Министерства по налогам и сборам межрайонного уровня по г. Саратову сменилось три руководителя. Каждый из них имеет свой стиль управления, свое видение приоритетов в разработке стратегий, свои методы поощрения и дисциплинарного взыскания, что отражается на работе сотрудников. Ряд руководителей не являются профессионалами как в области налогообложения, так и управления, в связи с этим они заняты главным образом решением административных вопросов. Излишнее администрирование особенно отрицательно сказывается на работе рядовых работников, поскольку руководитель не может профессионально и квалифицированно оценить работу подчиненных. Некомпетентность чиновников высшего звена управления в налоговых инспекциях не позволяет профессионально формулировать задания для подчиненных, и руководители не хотят и не могут брать на себя ответственность за принятие решений.

В налоговых инспекциях чаще всего работают юристы, малоквалифицированные в области налогового права, которые не только не помогают, но зачастую мешают работать.

Налоговых инспекторов относят к категории государственных служащих с 1998 г., но льгот госслужащих они не имеют. Отсутствует материальное стимулирование работников. Низкая заработная плата налогового инспектора снижает его авторитет, руководители предприятий, особенно «богатых», относятся к ним без должного уважения, хотя именно налоговые инспекторы выполняют сложные задания по пополнению государственного бюджета (Министерство по налогам и сборам РФ обеспечивает около 80 процентов всех поступлений в бюджет).

Проблемы в работе налоговых органов. Отсутствие координации в функционировании налоговых инспекций разных уровней иерархии, а также определенная разобщенность в деятельности органов государственной власти субъекта РФ часто приводят к дублированию запрашиваемой от налоговых инспекций информации. На подобные задания – поручения, не предусмотренные планами работ налоговых инспекций, тратится значительная часть рабочего времени. Кроме того, органы власти, превышая свои полномочия, нередко вмешиваются в работу налоговых служб.

Достаточно часто налоговым инспекциям приходится выполнять задания, не относящиеся к их прямой компетенции. Например, нало-

говые инспекторы задействованы в круглосуточных дежурствах на контрольных постах ГИБДД с целью отслеживания движения потоков товаров (ввоз-вывоз) в регионе. Однако наблюдение за дальнейшим движением этих товаров никем не проводится, отсутствуют встречные проверки, которые позволили бы довести начатую работу до конечного результата. Дежурства на постах ГИБДД в вечернее время и ночную смену не компенсируются дополнительной оплатой, поскольку на эти мероприятия не предусмотрено финансирование. Налоговые инспекции осуществляют также проверку рынков, базаров, проводят «фотографию рабочего дня», разыскивают налогоплательщиков, фиксируют выручку в магазинах. Дополнительные обязанности в отдельных случаях превышают по объему основные.

Большой объем информации запрашивается вышестоящими налоговыми органами у районных инспекций. На ответы по запросам уходит значительная часть рабочего времени. В то же время на проведение документальных проверок, которые осуществляют налоговые инспекторы по заданию областной и городской налоговых инспекций, остается всего 7–10 дней. В соответствии же с Налоговым кодексом РФ выполнение заданий по проверке предусмотрено в течение двух месяцев.

Налоговым инспекторам приходится иметь дело одновременно со многими сферами деятельности. Вместо нескольких конкретных налогов, каждый инспектор вынужден проверять 6–12 налогов, часто имеющих определенную специфику. Отсутствие специализации по определенным сферам деятельности и отдельным налогам снижает эффективность работы налоговых служб.

С введением в действие Налогового кодекса РФ определены разные формы учета налогоплательщиков, что увеличило объем работы налоговых инспекций приблизительно в 20 раз. Тем не менее, возросший объем работы выполняется либо тем же самым количеством исполнителей, либо сокращенным составом налоговых инспекторов.

В работе налоговых инспекций нередки случаи, когда приоритет отдается исполнительной дисциплине в ущерб качественной работе. Отдельные руководители стремятся любыми способами быстрее выполнить задание и отчитаться в числе первых перед вышестоящими инстанциями.

Создание в налоговых инспекциях новых отделов (например, отдела недоимки) происходило с целью разгрузить налоговых инспекторов, чтобы они главным образом занимались документальными проверками. Однако они по-прежнему часто занимаются сбором информации по недоимкам и готовят аналитические записки, не успевая выполнять план проведения документальных выездных проверок из расчета 1 раз в год.

Одним из главных факторов, влияющих на снижение эффективности работы налоговых инспекций, является некомпетентность служащих соответствующих отделов районных администраций в экономических вопросах и в вопросах налогообложения. Это обуславливает необоснованность бюджетов, что, в свою очередь, делает невозможным выполнение заданий по сбору налогов и формированию доходной части бюджета.

Несоответствие российского налогового законодательства Конституции РФ и Гражданскому кодексу РФ приводит к тому, что дополнительно начисленные и выявленные неуплаченные налоги налоговыми инспекциями признаются арбитражными судами неправомерными.

Проблемы взаимоотношений налоговой инспекции с другими организациями региона. Реестры налогоплательщиков, составленные налоговой инспекцией субъекта РФ, часто дублируются реестрами других федеральных органов, (например, Госкомстата, Пенсионного фонда), что увеличивает затраты на их финансирование.

Не налажены в достаточной мере координация и взаимодействие налоговой инспекции с другими территориальными управлениями федеральных органов власти. Прежде всего необходимо усилить связь налоговой инспекции с налоговой полицией, таможней, Федеральным казначейством, областным отделом по борьбе с экономическими преступлениями, службой судебных приставов и другими учреждениями.

Проблемы модернизации материально-технической базы. Уровень технической оснащенности территориальных налоговых органов крайне низок: не все организации имеют даже необходимое количество компьютеров, не говоря уже об уровне программного обеспечения, что увеличивает время обработки документов, обслуживания налогоплательщиков.

Низкий уровень материально-технической базы ставит налоговые инспекции в зависимость от органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, а также различных организаций.

Морально-психологический климат. Работники налоговых органов оказываются под воздействием двойного прессинга: как правило, они подвергаются крайне недоброжелательному отношению со стороны налогоплательщиков и работают в коллективах, где нет стабильности и размеренности в работе. Напряженный психологический климат обусловлен постоянной угрозой сокращения штатов.

Все указанные факторы и причины, воздействующие на эффективное функционирование налоговой службы в регионе, свидетельствуют о том, что необходимо совершенствование организации и управления территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также взаимоотношений их с органами исполнительной власти субъекта Федерации.

Совершенствование возможно в нескольких направлениях:

создать типовую структуру налоговой службы единого образца для всей России и различных иерархических уровней управления;

разграничить функции отделов внутри налоговых служб, выстроить четкую вертикаль во взаимоотношениях районных, областных, городских и районных структур налоговой службы;

устранить дублирование функций отделами налоговых служб;

осуществить координацию действий налоговой службы с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, а также с исполнительными органами власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления;

вести специализацию налоговых инспекторов по отдельным сферам деятельности и налогам в целях повышения профессионализма и качества работы;

повысить техническую оснащенность территориальных налоговых органов, формировать собственную информационную базу и совершенствовать программное обеспечение, на базе которых можно будет осуществить модернизацию исчисления и взимания налогов;

распространить по всем регионам опыт создания центров обработки данных, имеющийся в Москве и Волгограде, деятельность которых будет направлена на сбор, накопление и дальнейшее использование

информации о налогоплательщиках, бесконтактный способ передачи налоговых деклараций;

наладить обязательное повышение квалификации работников налоговых служб;

предусмотреть открытие в вузах субъектов Федерации специальности «Налогообложение» для подготовки специалистов в налоговые инспекции и налоговую полицию, особенно юристов.

Специфические проблемы взаимодействия территориальных федеральных органов с властными структурами субъекта Федерации складываются в области статистического обслуживания. В работе Саратовского областного Комитета государственной статистики можно выделить ряд проблем.

Одна из них связана со слабой обеспеченностью органов статистики инструкциями, методическим и методологическим материалом.

Снижается эффективность в работе областного комитета государственной статистики и по причине несогласованности сроков предоставления статотчетности на высший уровень со сроками предоставления отчетов первичных организаций, направляемых в налоговые органы (материалы, связанные с бухгалтерской отчетностью). Не менее важное значение имеет и согласование как сроков представления, так и содержания запросов информации между федеральными и региональными органами власти и органами местного самоуправления.

Повышение эффективности деятельности Областного комитета государственной статистики не в малой степени зависит от сложившихся взаимоотношений между ним и органами государственной власти субъекта Федерации, а также органами местного самоуправления. Эти отношения складываются, с одной стороны, по поводу обеспечения территориальных органов статистики помещениями и предоставления жилищно-коммунальных услуг, а с другой стороны – по поводу предоставления информации местным органам власти и сбора информации. В результате имеет место давление и вмешательство органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления в деятельность Областного комитета государственной статистики, что выражается в попытках корректировать статистические данные, особенно по сельскохозяйственному производству и другим отраслям.

Слабо осуществляется взаимодействие Государственного Комитета РФ по статистике (Госкомстата РФ) и Областного Комитета государственной статистики. Не налажено в должной мере информационное обеспечение. Программы и методические материалы, поступающие из Госкомстата РФ, несовершенны. Отсутствует обмен опытом между региональными комитетами по статистике.

Эффективной работе Областного Комитета государственной статистики мешают следующие причины: недостаточное правовое обеспечение деятельности Государственного Комитета РФ по статистике (до сих пор не разработано Положение о Комитете); низкий методологический уровень инструктивных материалов, присылаемых из Госкомстата РФ, что приводит к искажению статистических данных; отсутствие у органов местного самоуправления четкого плана содержания и сроков предоставления статистической информации.

Для совершенствования работы Областного Комитета государственной статистики необходимо более точно увязывать выполнение текущих отчетов с долгосрочным и перспективным планированием деятельности; повысить профессионализм и компетентность сотрудников и руководства управления статистики.

Для усиления взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти как между собой, так и с органами исполнительной власти субъекта Федерации, необходимо осуществить административную консолидацию действий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по принципу их функциональной однородности и взаимозависимости;

Следует также проводить четкую дифференциацию функций различных ведомств, устранить дублирование функций и межведомственное соперничество.

Достаточно актуален вопрос о создании механизмов, обеспечивающих вертикаль исполнительной власти в России, гарантирующих независимость территориальных органов федеральных органов исполнительной власти от органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также заинтересованность органов власти в улучшении их работы.

В качестве решения задачи создания организационного механизма взаимодействия органов исполнительной власти различных уровней представляется возможным создание в субъектах Федерации координационно-совещательных органов с целью преодоления межведомственных барьеров, решения текущих и стратегических задач в регионе.

ВЛИЯНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ НА ПОЛИТИКУ ОБЩЕСТВЕННОГО СОГЛАСИЯ

И.И. Брянцев

Освоение российским обществом механизмов влияния на власть способствует более четкому выявлению социальных позиций, различных общественных групп, доведения их до уровня государственного рассмотрения и разрешения соответствующих проблем. В условиях кардинального реформирования общества наиболее полное знание общественного мнения и его использование является важнейшим фактором обеспечения социальной легитимности и эффективности принимаемых управленческих решений. Любой орган государственной власти может обеспечить эффективное управление лишь в том случае, когда правильно выражены чаяния народа, наглядно проявляющиеся в общественном мнении.

Формирование и учет общественного мнения необходим не только по решенным, но в большей степени по проблемным вопросам. Особенно это актуально в связи с кардинальными, пер-

**БРЯНЦЕВ
Иван
Иванович –
начальник
отдела
Управления
общественных
отношений при
Правительстве
Саратовской
области**

спективными задачами, постановка которых требует широкого всестороннего обсуждения.

Практическая ценность общественного мнения находится в тесной взаимосвязи со степенью и характером участия общественности в его реализации. Управление общественными процессами в условиях демократии эффективно, если умело и правильно оценено все многообразие интересов. Гармонизация интересов становится реальной при объединении общих интересов и едином механизме их идентификации и корректировки, то есть сформированной теоретико-методологической базе.

Анализ данной проблемы на уровне региона подтверждает ее конкретную практическую реализацию.

«Договор об общественном согласии», принятый в 1996 году и «Договор об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области» (1998) показали, что возникшие на этой основе формы взаимодействия органов государственной власти и широких слоев общественности позволяют эффективнее решать многие проблемы, особенно в тех случаях, когда потенциал негосударственных организаций получает поддержку государственных органов и включается в совместную работу [1, 2].

Выбранная модель взаимодействия показала свою жизнестойкость и эффективность. Сегодня она реализуется уже в обновленном виде. «Общественный договор – 2000 о согласии и социальном партнерстве в Саратовской области», являясь продолжением предыдущих, сохранил важнейшие задачи, поставленные ранее: установление согласия и развитие партнерства между властью и обществом, между различными социальными группами и политическими силами [3]. С другой стороны, в Договоре нашли развитие идеи, изложенные в послании Губернатора Д.Ф. Аяцкова жителям Саратовской области «Жить настоящим, думая о будущем, опираясь на прошлое», а также обозначены реальные механизмы участия общественности в реализации задач «стратегического плана развития Саратовской области» [4]. Новый Договор будет способствовать всестороннему и полному охвату, изучению и реализации проектов и предложений, выдвигаемых социально-активной общественностью.

Современный этап развития гражданского общества региона характеризуется тем, что определены новые подходы к сотрудничеству общественного и государственного секторов, в целом разработаны принципы и механизмы такого сотрудничества, требующие конкретной реализации.

В качестве основной задачи, которая выходит на передний план и требует предметного решения, – повышение социальной роли личности, реальное участие граждан, их объединений в решении насущных социально-экономических и политических задач в регионе, превращение человека из объекта в субъект общественной жизни. Этому призван способствовать новый Договор, который регламентирует механизм участия общественных объединений в реализации «стратегического плана развития Саратовской области». Общественная палата при Губернаторе Саратовской области, являясь одной из основных организационных структур, принимающих участие в реализации стратегического плана, способна аккумулировать инициативу самого широкого спектра участников гражданского общества. Договор об общественном согласии занимает ведущее место в системе программно-плановых документов организационного механизма реализации стратегического плана развития Саратовской области. Принцип социального партнерства, заложенный в стратегическом плане, предопределил необходимость привлечения широкой общественности к его разработке, реализации цели, корректировке и контролю. Такое взаимодействие должно опираться на высокую культуру партнерства, подразумевающую как юридически выверенную и регламентированную ответственность, так и стратегически определенную совокупность целей и задач.

Развитие принципов, заложенных предыдущими договорами, повысило эффективность осуществления органами государственной власти области и органами местного самоуправления своих властных функций и, вместе с тем способствовало реализации потенциала свободной личности, ее потребностей в социальном действии. Расширены условия для удовлетворения разнообразных экономических, профессиональных, этнических, региональных, демографических, религиозных и иных интересов граждан. Сформирована атмосфера дове-

рия и сотрудничества между общественными секторами и системой государственной власти.

Сегодня становится очевидным, что только технология социального партнерства на всех уровнях, построенная на осознании идеи социальной справедливости для правового общества с социально ориентированной рыночной экономикой, позволит решить сложные задачи современного этапа развития нашего общества.

Говоря о роли и месте общественных объединений в современной общественной жизни, отметим, что под влиянием происходящих в обществе процессов наблюдаются кардинальные и изменения в сущности общественных объединений. В активной социально-политической жизни остаются те организации, которые сумели реализовать себя в решении социально-значимых проблем.

Сформированные организационные структуры взаимодействия, увеличившийся вес и социальная значимость ведущих общественных объединений позволяют начать подготовку к переходу к новым формам и методам взаимодействия, основанных на договорной основе по реализации конкретных социально значимых проектов, формированию пакета социальных контрактов между властью и обществом.

За годы реализации Договоров в Саратовской области сложился широкий спектр общественных объединений, эффективно сотрудничающих как с Правительством области, так и с органами местного самоуправления. В качестве партнеров в решении важнейших социально-экономических и политических задач выступают общественно-политические движения, профессиональные, союзы объединения промышленников и предпринимателей, национально-культурные автономии, ветеранские, молодежные, женские, творческие организации и благотворительные фонды.

Это взаимодействие осуществляется через Общественную палату, которая посредством системы общественных советов при главах администраций муниципальных образований наладила связи с различными специализированными общественными советами по социальным проблемам, по вопросам культуры, образования и науки, молодежной политике, национальной, культурной и религиозно-конфессиональной, по делам женщин и детей, по вопросам экономики и.

Новая редакция Договора предусматривает возможность разработки и принятия приложений и протоколов, конкретизирующих его отдельные положения, а также принятие дополнительных соглашений с общественными объединениями, которые не подписали этот документ. Подписание и реализация нового Договора станет фундаментом для качественного изменения отношения органов исполнительной власти к партнерству с общественными объединениями, позволит сформировать комплексную политику социального партнерства с предметным взаимодействием органов власти с самыми различными слоями и структурами нашего общества.

Взаимодействие, социальное партнерство, совместная реализация социально значимых проектов и программ, которые на сегодня готова предложить органам власти общественность области, помогут созданию нормальной, стабильной среды обитания с социально выверенным и утвержденным широкой общественностью стандартом качества жизни. Новый договор на ближайшие годы должен стать инструментом доверия и мерой ответственности, механизмом внедрения и реализации насущных управленческих решений, позволяющим обеспечить поступательное и динамичное общественное развитие региона.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Договор об общественном согласии в Саратовской области // Саратовские вести. 1996. 12 мая.
2. Договор об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области // Саратовские вести. 1998. 13 авг.
3. Общественный договор – 2000 «О согласии и социальном партнерстве в Саратовской области» // Саратовские вести. 2000. 2 окт.
4. В новый век: Стратегический план развития Саратовской области. Саратов, 2000.

НОВЫЕ ПОДХОДЫ В УПРАВЛЕНИИ ЭКОНОМИКОЙ

УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРИОД НЕСТАБИЛЬНОСТИ РАЗВИТИЯ

Ю.В. Гусаров

**ГУСАРОВ
Юрий
Валериевич –
доктор
экономических
наук, профессор
Поволжской
академии
государственной
службы**

Подходы к рассмотрению социально-экономических процессов с точки зрения их неравновесности, цикличности и других аспектов экономической динамики можно встретить в различные периоды времени у разных ученых. Эти проблемы были в поле зрения Платона, Аристотеля в античные времена, Н. Макиавелли, Ж.-Б. Вико в период средневековья. Настоящий прорыв в теории циклов и экономической динамики произошел в конце XIX – начале XX века. Достаточно вспомнить труды таких выдающихся ученых, как Дж.М. Кейнс, К. Маркс, П. Сорокин, М. Туган-Барановский, Й. Шумпетр и многих дру-

гих. Особенный вклад в решение проблем экономической динамики и теории циклов внес выдающийся российский ученый, автор теории длинных волн – Н.Д. Кондратьев.

В настоящее время теория экономической динамики все более масштабно применяется к новым сферам деятельности, способствуя решению проблемы развития глобальной социально-экономической системы и ее отдельных элементов иерархии: на национальном, отраслевом, институциональном уровнях, а также на уровне основной хозяйственной единицы.

Анализ основных направлений исследований Н.Д. Кондратьева, как основоположника теории экономической динамики, позволяет выявить наиболее актуальные из них:

разработка теории циклов, проблем экономической динамики и долгосрочного социально-экономического прогноза;

идея о сбалансированном развитии производительных сил, в частности, отраслей промышленности и сельского хозяйства;

разработка принципов «генетического планирования»;

использование социальных параметров, критериев и основных социологических факторов в экономике и построение на этой основе теории развития социально-экономических систем;

построение теории современного рынка и проведение исследований на базе учрежденного по его инициативе первого в мире Института по изучению народнохозяйственных конъюнктур. Благодаря деятельности этого института применены и развиты методологические основы панельных исследований, потребительской корзины, современные статистические и математические методы, в развитии однофакторных моделей Энгеля были построены и изучены многофакторные уравнения рыночной среды.

Из всех направлений экономической динамики в сфере управления в настоящее время представляется особо важным решение следующих задач:

изучение равновесного и неравновесного состояний социально-экономической системы, их взаимопереходов, установление условий их применения в реальной жизни, а также рассмотрение этих процессов с позиции квазиподхода;

классификация циклических колебаний и построение типологии цикличности;

учет в управленческой деятельности благоприятных и неблагоприятных факторов социального развития социально-экономической системы и адаптация управления к условиям неравновесности, выделение граничных условий развития национальных и региональных социально-экономических систем при их адаптации к кризисным явлениям, «диагностика» и «настройка» систем органами управления;

совершенствование структур управления разных уровней иерархии по обеспечению современной траектории развития с учетом состояния научно-технического прогресса и требований экономической безопасности, антициклическое (с использованием демпфирующих стабилизаторов) антикризисное управление в условиях неравновесности, разработка конкретных антикризисных программ на разных уровнях управления;

технологическое и информационное обеспечение антикризисного управления.

Попытаемся обосновать эти важные направления развития концепции управления в современных условиях, выделяя наиболее существенные элементы управленческих взаимодействий. Рассмотрим проблему регулирования в ее различных аспектах.

Регулирование экономического развития системы представляет собой деятельность управленческих структур разных уровней по комплексному согласованию целей, задач, методов, объектов, факторов, действий хозяйствующих субъектов, направленную на отбор и использование наиболее эффективных для данного времени вариантов развития производства, распределение ресурсов; определение траектории научно-технического прогресса, разрешение его социально-экономических противоречий с целью удовлетворения потребностей людей, гармонизации интересов социальных групп общества, оптимального баланса имеющихся ресурсов, смягчения циклических колебаний.

С позиции отдельных элементов экономической системы может быть введено регулирование на государственном, региональном уровне и уровне хозяйственных единиц. Кроме того, могут быть выделены соответствующие подуровни.

Качественное регулирование экономической системы включает регулирование со стороны управляющих структур – условно его можно назвать внешним регулированием, а также саморегулирование, включающее рыночные обратные связи, другие формы самоорганизации в ос-

новном имеющие институциональные формы (местное самоуправление, всевозможные союзы и ассоциации и другие), так называемое внутреннее регулирование.

Основные задачи внешнего регулирования – это поддержание оптимального баланса между внешним и внутренним регулированием, то есть периодическое, с учетом циклов, включение и выключение механизмов поддержания или ограничения рыночных отношений в отдельных сферах экономики с целью защиты социальных интересов граждан, а также разумное самоограничение при периодах интенсивного и динамического развития, требующих усиления отношений, базирующихся на частной собственности.

Регулирование как явление, с одной стороны, шире, чем управление, так как включает не только прямые, но и косвенные методы воздействия на систему (например, структурную, денежную, социальную, кредитно-финансовую и налоговую политику, поддержку тех или иных институциональных форм), но, с другой стороны, одно из направлений современного управления есть проведение политики рационального с точки зрения методов и результатов регулирования социально-экономических процессов в системе.

Современное состояние экономической теории, ориентированное на главный элемент производительных сил и, соответственно, носителя общественных отношений – человека, определяет все больший учет социальных и экологических требований к воспроизводству. Научно-технический прогресс, циклически развиваясь, периодически осуществляет глубокие перевороты в основе общественного производства, интернационализирует его, ведет к существенным изменениям в социальной структуре трудовых процессов. С учетом современных тенденций и опыта экономически развитых стран в XXI веке только около 10–15% трудовых ресурсов будет занято непосредственно в производственной сфере.

Продукт труда в современном понимании все чаще выступает как результат комбинации всеобщего (накопленного предыдущими поколениями в качестве предшествующих инноваций) труда, как результат универсального обмена деятельностью, включающей и духовную сферу, и новые технологические идеи, материалы и ресурсы. В обмен деятельностью втягивается вся система образования, а поскольку труд связан с определенными психологическими нагрузками – то и структура охраны здо-

ровья и окружающей среды работников производства. Интеллектуализация современного труда предполагает разработку научных основ производственной деятельности, прогноз и учет циклических колебаний с целью разработки соответствующих стратегии и тактики их смягчения, осуществления действий регулирующего характера.

Автоматизация научно-технического прогресса на современном этапе исходит из совершенно иных принципов. Она предполагает новые технологические решения, исключая промежуточные операции, использование принципиально новых материалов, создание автоматических систем, способных к быстрой переналадке путем замены информационных производственных программ, широкого использования компьютеров новых поколений. В результате такого подхода появилась возможность экономически выгодного выпуска сложной наукоемкой продукции малыми и мелкими сериями, что позволило повысить эффективность оборудования с одновременным снижением объема инвестиций при переходе к новой продукции, перейти от производства такой продукции на крупных фирмах к ее производству на средних и малых предприятиях, а значит, снизить уровень монополизации, соответственно, активизировать конкуренцию в отраслях, определяющих научно-технический прогресс.

Одним из главных элементов управления экономическими процессами в сложной системе, представляющей современное национальное хозяйство, является регулирование отношений собственности, нахождение оптимального баланса между ее отдельными секторами с целью эффективного экономического роста. Управление экономической системой – это комплекс элементов воздействия на процесс воспроизводства в рамках конкретного технологического этапа.

Управление означает взаимодействие между двумя подсистемами – управляющей (субъектом) и управляемой (объектом), является социально-экономической категорией и включает отношения между людьми по поводу оптимальной организации совместного производства. Оптимальность подразумевает баланс между достижением цели при максимально возможной на данном этапе НТП экономической эффективности и социальными, экологическими факторами воспроизводственного процесса.

Управление – неотъемлемая составная часть совместного и всеобщего труда, поэтому может рассматриваться как элемент производственных отношений, непосредственно влияющий на производительные силы, а

также сам являющийся их важнейшей частью структурообразующего характера. Работники аппарата управления входят в состав совокупного работника как один из главных элементов.

Методы экономического воздействия представляют собой по существу общие правила, устанавливаемые при помощи экономической политики цен, финансов и кредита, различных нормативов и предписаний хозяйственным субъектам. В отличие от них административные воздействия директивны, конкретны и адресны.

При использовании моделирования необходимо учитывать критерий достоверности, а именно: адекватность модели реальному явлению или процессу. Она должна с достаточной точностью отражать характерные свойства рассматриваемого объекта и в то же время быть доступной для исследования.

В связи с развитием неравновесных процессов в экономических системах в последнее время появилось достаточное количество теоретических моделей, основывающихся на изучении нелинейных параметров, графическом и компьютерном моделировании, генетическом планировании, теории «ядер роста» и прочих составляющих, характерных для сложных и быстро меняющихся систем органического типа, которыми являются современные социально-экономические системы.

Можно сгруппировать методы управления и на другой основе, например, по иерархическому, отраслевому или институциональному признакам. Однако всегда следует учитывать, что в практике хозяйствования, как правило, невозможно вычленить какое-либо управляющее воздействие в чистом виде, особенно это справедливо для современной системы управления экономикой смешанного типа, так как рыночные отношения невозможно ограничить только лишь рамками директивного управления.

В современной теории управления эффективной признается система управления, представляющая собой контур с обратной связью. Обратная связь понимается не только как дополнительная информация об управляемом объекте, но и как комплекс корректирующих воздействий, изменяющий сам субъект управления. Думается, что сам процесс управления с этой точки зрения представляет собой замкнутый контур с циклическими пульсациями информации и воздействий, резонанс которых усиливает эффективность всей системы.

Обратная связь в контуре управления может носить как положительный, так и отрицательный характер, то есть или усиливать или ограничивать процессы, на которые воздействует субъект управления. Управление системой является эффективным, если оно быстро обеспечивает действие управляющих сигналов, относительную целостность, устойчивость и надежность взаиморасположения элементов в системе, с одной стороны, а также способность к прогрессивным изменениям в направлении мировой траектории технико-экономического развития, с другой. В таком понимании управление есть непрерывный процесс разрешения противоречий статического и динамического состояния экономической системы.

Существуют различные классификации функций управления: по содержанию и назначению управленческой деятельности – основные функции; по видам управленческой деятельности – общие и специфические.

Учет циклических процессов, происходящих в экономике с разной периодичностью, глубиной и направлением отклонений, приводит к необходимости отхода от шаблонов в управлении, к учету фазовых промежутков, характеризующих этапы циклов.

Спектр методов и способов решения проблем, возникающих в системах регулирования государственного, рыночного и смешанного типов с учетом специфики государств и регионов, а также исторического и современного аспектов, достаточно широк.

В настоящее время все более проясняются основные содержательные моменты адаптации систем управления к циклическим изменениям в экономике. Основными рычагами управления становятся экономические методы, реализуемые через налоговую, финансовую, кредитную политику, через углубление экономических реформ и реализацию соответствующих программ на государственном, региональном и муниципальных уровнях. Только при помощи гибкого, хорошо скоординированного, относительно недорогого аппарата управления могут быть реализованы основные функции государства: непосредственное хозяйствование и осуществление роли экономического центра страны; регулирование хозяйственной деятельности предприятий и организаций административными и экономическими методами; определение правил экономического поведения всех субъектов хозяйствования на основе законодательной и нормативной базы; проведение реформ; регулирование внешнеэкономической деятельности.

Субъекты управления как организации, так и непосредственные управленцы, находящиеся на разных уровнях иерархической структуры, сталкиваются со сложными, неординарными ситуациями довольно часто. В теории управления существуют концептуальные подходы для решения подобных проблем, наборы методов, стимулов и рычагов, которыми быстро, четко и в то же время осторожно должны распоряжаться управленческие структуры, например, при выведении экономики из кризисной ситуации. Однако подобные модели не всегда могут успешно работать из-за конкретных специфических особенностей государства, региона или территории. Кроме того, ситуация в социально-экономической сфере регионов может меняться достаточно динамично. Поэтому субъектам необходимо постоянно адаптировать существующие модели к процессам изменения условий функционирования управленческих систем и при необходимости вносить изменения в этот процесс. Ключевое место в раскрытии этих проблем должны занимать вопросы, касающиеся государственных программ и роли органов управления в их реализации.

В условиях экономики смешанного типа повышается роль региональных и муниципальных органов управления, качественно новый характер приобретает менеджмент, впервые несущий серьезную ответственность за ведение хозяйства на конкурентных началах.

Ключевая роль при этом принадлежит управленцу (менеджеру) нового типа. Менеджер должен обладать такими качествами, как рассудительность, целостность, уверенность в себе, поведенческая гибкость, инициативность, нацеленность на решение задач организации в приоритетном порядке. В современном аппарате управления не должно быть места коррумпированности и излишней бюрократизации.

Управленческим системам, исходя из собственных реальных возможностей, следует определить приоритеты в экономике для выхода на рубежи стабильности с последующим подъемом. Для этого на всех уровнях необходимо отладить систему регулирования и управления текущими экономическими процессами, включающую управление и регулирование в ходе экономических реформ; антимонопольное и антикризисное регулирование; поддержку конкурентных начал и различных форм собственности; систему коммерческого управления и регулирования рыночных структур; маркетинг зарубежных и внутренних рынков; координацию деятельности различных секторов экономики; поддержку конверсионных пред-

приятий и предприятий сферы ВПК; механизм формирования бюджетов всех уровней и их взаимодействия; налоговую политику; кредитно-финансовую и валютную системы.

Все эти вопросы должны решаться в комплексе, а методология их рассмотрения включать учет циклических и волновых процессов экономики.

При реализации функций управления важно, чтобы отдельные социальные группы и слои населения видели, что действия структур управления приводят к комплексному эффекту удовлетворения их нужд, запросов и потребностей. Однако это возможно только в том случае, если управляющие системы будут способны проводить маркетинговые исследования с целью выявления ожидаемых последствий этапов прогнозируемых циклов в социальной и экономической среде. Так, например, в ожидании фазы спада производства необходимо заранее прогнозировать увеличение уровня безработицы и проводить профилактические мероприятия по смягчению этого явления. Для этого могут быть задействованы многие рычаги в зависимости от компетенции и уровня иерархии управляющей системы. Но в любом случае очевидно: основная тяжесть прогноза и принятия мер по данной проблеме является прерогативой службы занятости. Циклы конъюнктуры в сфере экспортных и импортных операций должны прогнозироваться и регулироваться соответствующими внешнеэкономическими службами. Аналогичные примеры можно было бы проводить и по другим направлениям социально-экономического развития регионов и отдельных хозяйственных единиц. Однако в каждом отдельном случае заблаговременно следует формировать программу стабилизации и выхода из предполагаемого кризиса.

Закономерно встает вопрос, какой орган и на каком уровне должен координировать разработку и выполнение подобных программ в комплексе?

При решении этой проблемы выделяется два аспекта – научно-методологический и организационно-управленческий.

В первом случае важно представлять, что потребности и интересы социальных слоев не остаются неизменными, зачастую меняются приоритеты и способы достижения определенных социальных и экономических целей. Кроме того, в зависимости от регионов, верований, обычаев, склонностей и других факторов как внешнего, так и внутреннего характера

может меняться и степень очередности удовлетворения тех или иных потребностей. В каком-то регионе и в какой-то момент в первую очередь должны быть удовлетворены безусловно и обязательно материальные потребности, например, в жилье и пище, затем социальные, например, в здоровье и благоприятной природной среде обитания и т.п. Удовлетворение других является желательным, но без сугубой необходимости; последующие можно удовлетворять, но можно обойтись и без этого. Однако вспомним, что тщательные статистические исследования, проведенные Н.Д. Кондратьевым, выявили закономерность увеличения количества социальных потрясений на повышательной фазе длинной волны, в том числе поблизости от точек перегиба. Отсюда можно сделать вывод, что приоритеты потребностей и интересов людей в данные промежутки времени могут резко меняться, не исключены варианты усиления фактора социальных потребностей и интересов в противовес материальным, что, безусловно, должно находить отображение в маркетинговом исследовании сферы управления. Очевидно, что комплексный учет подобных факторов является далеко не простым делом и может быть осуществлен только на основе серьезной научно-исследовательской базы.

В организационно-управленческом аспекте следует ориентироваться на создание структур антициклического, антикризисного регулирования, интегрированных непосредственно в аппарат управления на всех уровнях иерархии. Задачей подобных секторов было бы составление краткосрочных прогнозов в социально-экономической сфере с учетом методологических рекомендаций академической и вузовской науки по долгосрочному и среднесрочному прогнозу циклических явлений, выдача рекомендаций по смягчению кризисов и реализация этих рекомендаций после принятия решения высшими структурами законодательной и исполнительной власти.

Исходя из изложенного, представляется весьма важной адаптация всех составляющих управления к динамическим процессам, происходящим в экономической системе, в том числе к циклическим колебаниям. Хорошо подготовленные и спланированные управленческие действия позволяют смягчать отрицательные амплитуды колебаний, преодолевать общие негативные тенденции.

РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ НЕРАВНОВЕСНОСТИ

А.Н. Романцов

Происходящие в Российской Федерации экономические перемены требуют замены прежних подходов к управлению как экономикой в целом, так и к управлению отдельными предприятиями на качественно новые методы хозяйствования.

Сегодня, когда предприятия самостоятельно формируют материальные, трудовые и финансовые ресурсы, необходимо в целях своевременного разрешения противоречий, возникающих между производительными силами и производственными отношениями, использовать весь потенциал современного менеджмента.

Эта необходимость обусловливается прежде всего тем, что современная рыночная экономика представляет собой сложный механизм взаимодействия производителей и потребителей, состоящий из большого числа разнообразных производственных, финансовых, коммерческих и информационных структур, взаимодействующих в рамках действующего законодательства. При этом взаимосвязи производителей и потребителей постоянно усложня-

**РОМАНЦОВ
Александр
Николаевич —
кандидат
экономических
наук, доцент
Поволжской
академии
государственной
службы**

ются, отличаясь неустойчивостью и подвижностью, а глобализация рынков и конкуренции влияет на каждый аспект управления предприятием.

Поэтому на первое место должна выдвигаться проблема разработки руководством российских предприятий целевых программ развития и внедрения методов преобразования производственных отношений на основе повышения гибкости и степени адаптации производства к постоянным изменениям внешней среды, социальной ответственности предприятий перед членами собственного коллектива и обществом в целом.

Думается, что именно несоответствие производственных отношений производительным силам в ходе осуществления экономической реформы в Российской Федерации в большей степени явилось причиной кризисного состояния экономической системы страны в целом, поскольку в процессе реформирования экономики высокообобществленным по своему характеру и социально структурированным производительным силам, составлявшим единый планомерно развиваемый по определенным критериям народнохозяйственный комплекс, были предложены частнокапиталистические производственные отношения и, прежде всего, отношения присвоения.

Введение подобных отношений привело к раздробленности средств производства между множеством обособленно хозяйствующих субъектов и к дезинтеграции технологически единых производственных звеньев, к несовпадению интересов новых собственников с народнохозяйственными интересами. При резком снижении эффективности хозяйствования приватизированных предприятий и росте доходов узкого слоя собственников появилось несоответствие между объемом и структурой спроса на товары и услуги, объемом и структурой их предложения в результате снижения платежеспособности основной массы населения, следствием чего явилась депрессия многих отраслей промышленности.

В результате концентрации значительной части доходов от общественного воспроизводства в руках крупных частных собственников, спровоцировавшей интенсивный рост непроизводительного потребления национального дохода, стало проблематичным как расширенное, так и простое воспроизводство. Такая ситуация явилась следствием того, что

значительная часть государственных предприятий была реорганизована в хозяйственно-правовые структуры с ограниченной ответственностью собственников, распространяемой только на имущество предприятий, приобретенное в ходе массовой приватизации по минимальным ценам. Подобная ответственность собственников реально вылилась в их полную безответственность, проявившуюся как в физическом старении средств труда, так и в сокращении основных фондов предприятий в результате их распродажи.

В настоящее время сложилось положение, при котором промышленная политика государства по сути должна трансформироваться в политику подъема его мирохозяйственной конкурентоспособности, поскольку любая нация является огромной корпорацией, конкурирующей на мировом рынке в глобальном масштабе. Думается, что подобный тезис должен широко использоваться при обосновании проводимых реформ и различного плана целевых установок, обращенных к сознанию как граждан страны, так и членов коллектива любого предприятия.

На современном этапе трансформации экономики Российская Федерация реально конкурентоспособна в трех областях: природные ресурсы, военно-космические технологии и фундаментальная наука.

Однако рынок природных ресурсов ограничен ввиду дальнейшей невозможности обеспечивать торговлю по низким ценам в связи со вступлением страны во Всемирную торговую организацию. Рынок вооружения существенно ограничивается по причине вступления в НАТО восточноевропейских стран. Крайне осложнен выход на мировой рынок достижениям российской фундаментальной науки по причине низкого уровня ее финансирования и ухода ведущих специалистов, что препятствует реализации фундаментальных НИОКР в прикладных технологиях, способных конкурировать на мировом рынке.

Таким образом, нормализация развития промышленности на основе повышения конкурентоспособности промышленных предприятий должна стать ключевым направлением выхода из глубокого кризиса российской экономики, а отсутствие адекватного рыночным условиям механизма управления российскими предприятиями, учитывающего реальные тенденции неравновесного развития экономики в целом и объективные закономерности взаимодействия производительных сил

и производственных отношений на самих предприятиях, обуславливает необходимость исследования в сложившихся экономических условиях проблем управления промышленными предприятиями.

Решение практических задач повышения эффективности управления промышленным предприятием, безусловно, должно основываться на серьезном теоретическом фундаменте.

Определяя степень научной разработанности поставленной проблемы, следует отметить, что в условиях акционирования и приватизации промышленных предприятий устоявшаяся схема управления потеряла свою эффективность, а теоретическая концепция управления предприятием в условиях расхождения целей управления на уровне предприятия и задач приватизации на макроуровне, появления несоответствия частнокапиталистических производственных отношений характеру по-прежнему обобществленных производительных сил находится в стадии первичного формирования.

Дискуссионным остается вопрос о приватизационной реструктуризации предприятий с целью их разукрупнения, о методах и средствах стратегического планирования и программно-целевого управления на предприятиях.

На сегодняшний день в должной мере не раскрыта роль маркетингового управления на российских предприятиях, не выявлены функциональные аспекты развития этого процесса, не определена степень влияния субъективного фактора на деятельность предприятия.

Сопоставление различных концепций управления с реальной управленческой деятельностью на большинстве российских предприятий позволяет выявить наличие значительного диссонанса теории и практики, проявляющегося прежде всего в том, что в рамках применяемых методологических подходов не учитывается в достаточной мере влияние на производственно-предпринимательскую деятельность технологических изменений, материального обеспечения, противоречий между производительными силами и производственными отношениями.

Существующие теории и методологические подходы, на которых базируется современное представление о предприятии и управлении им, с одной стороны, ориентируют на функциональные аспекты управления, связанные с организацией труда, использованием трудового

потенциала, процессами принятия решений, стратегическим управлением, производством, сбытом и управлением финансами.

С другой стороны предприятие рассматривается как социотехническая система и поэтому общим для этих теорий и методов является то, что они, претендуя на полный охват производственно-предпринимательской деятельности предприятий, предлагают их руководству системные и интегрированные подходы, а также целевые установки, распространяемые на все управленческие функции и структуры связей с внешней окружающей средой.

С нашей точки зрения, среди множества причин диссонанса теории и современной практики российского управления можно выделить следующие:

большинство предлагаемых концепций управления разработано для хозяйствующих субъектов, прошедших этапы выживания и функционирующих в условиях развитых рыночных отношений;

теория, представляющая собой идеальные модели управления, отстает от реальных условий, поскольку всегда основана на прошлом опыте и не позволяет учитывать все факторы деятельности предприятия, а также изменения в сфере технологии, культуры и политики;

высшая школа дает специалистам знания, зачастую носящие разрозненный, несистематизированный характер, что является следствием отсутствия задачи интеграции в государственных образовательных стандартах по отдельным специальностям.

Поэтому руководство российских предприятий должно заниматься вопросами, относящимися как к экономическим и общественным наукам, так и одновременно учитывать современные достижения в области техники, технологии, науки о труде, экологии и во многих других областях.

Сложность современного управления промышленным предприятием обуславливается рядом факторов.

Во-первых, этот процесс осуществляется на нескольких иерархических уровнях, что приводит к сложным ситуациям, когда большая часть руководящих работников может одновременно выступать в роли руководителя и подчиненного.

Во-вторых, в процессе управления одновременно и последовательно реализуются различные мероприятия широкого диапазона поведенче-

ского воздействия — от личных указаний до письменных приказов, затрагивающих интересы различных иерархических уровней.

В-третьих, в процессе управления, наряду с мерами поведенческого воздействия, оказывают влияние факторы окружающей среды, затрудняя прогнозирование и оценку управленческих решений, приводя к возникновению у членов коллектива предприятия запросов и ценностных представлений, вступающих в противоречие с целями руководства.

По нашему мнению, сегодня назрела необходимость дополнить представление об управлении предприятием знаниями из областей, затрагивающих не только технологическую ориентацию, но и народнохозяйственные, общественные, культурные и экологические аспекты деятельности предприятия, поскольку без подобной базы представляется нереалистичным осуществление разработки и внедрения концепции управления предприятием, учитывающей требования современной российской действительности.

В условиях динамизма внешней окружающей среды современный подход к управлению промышленным предприятием должен базироваться не только на знаниях таких отраслей науки, как макро-, мезо- и микроэкономика, но и на знаниях общественных наук, юриспруденции, естественных и технических наук, науки о труде, экологии, демографии, социологии и психологии.

Для современных тенденций развития управления предприятием должны быть характерны различные методологические подходы, позволяющие использовать множество моделей управленческого мышления и основанных на них моделей принятия управленческих решений.

ПОКАЗАТЕЛИ БЕДНОСТИ И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Г.М. Иванов

**ИВАНОВ
Геннадий
Михайлович –
кандидат
физико-
математических
наук, профессор
Поволжской
академии
государственной
службы**

Бедность – важнейший объект современной социальной политики в России и ее регионах. Разработка и реализация социальной политики по отношению к бедности требуют использования системы количественных показателей. Без измерения бедности нельзя сказать, что она уменьшилась или увеличилась. Однако этому должно предшествовать выяснение ее сути, так как нельзя измерить то, чему не дано определения. В то же время, если необходимо фиксировать изменение бедности, то ее нельзя определить, не измеряя. Таким образом, определение бедности, ее измерение и социальная политика в этом направлении тесно взаимосвязаны. Разным направлениям социальной политики отношения в бедности соответствуют различные показатели, необходимые для конкретизации целей этой политики, мониторинга ее реализации и оценки достигнутых результатов. С другой стороны, понимание различий в содержании различных показателей бедности позволяет строить на их основе меры преодоления бедности по дифференцированным направлениям.

Понимание бедности. Бедность – явление социальное. Поэтому для выяснения ее сути используем подход П. Сорокина, который определил социальное явление как сочетание психического по своей внутренней природе взаимодействия между индивидами сообщества и объективирующей это психическое взаимодействие совокупности внешних символов [1, с. 38].

В первом аспекте бедность человека – определенное бытие его индивидуального сознания, это поток его ощущений, восприятий, представлений, чувств, эмоций, убеждений, ценностей, идеалов по поводу разделения общества на бедных и богатых (небедных). Основным, ключевым содержанием этого психического потока является самосознание недостатка средств для удовлетворения насущных, жизненно необходимых потребностей в еде, одежде, жилище, в то время как иные индивиды в состоянии удовлетворять более широкий круг потребностей. *Бедность осознается индивидом только в сравнении с богатством и вне этого сравнения не может быть определена и измерена.* Сравнительный характер осознания индивидом своей бедности отражается в понимании им ее несправедливости, которая, в свою очередь, выражается в потенциальной конфликтности бедности. На основе исторического опыта человеческое сообщество осознало и несправедливость бедности, и реальную опасность перерастания ее потенциальной конфликтности в разрушительные социальные потрясения. В общественном сознании сформировалось убеждение, согласно которому «ни один человек не должен голодать, быть бездомным или не иметь чего-то жизненно необходимого просто из-за низкого дохода» [2, с. 329].

Внутренние психические переживания индивидов по поводу бедности объективируются определенными внешними символами, совокупность которых выражает вторую сторону бедности как социального явления. Для формирования таких внешних символов необходима «наличность более или менее одинакового проявления (символизования) одних и тех же переживаний взаимодействующих субъектов, что, в свою очередь, дает возможность правильного толкования этих символов каждым из них» [1, с. 48]. На основе системы таких внешних символов происходит понимание бедности общественным сознанием, в результате чего бедность действительно становится социаль-

ным явлением. На наш взгляд, *основу совокупности внешних символов бедности составляет система показателей, определяющих и измеряющих бедность.*

Измерение бедности состоит в количественной оценке системой показателей ее качественной определенности. Построение системы показателей бедности основано на идентификации состояния «быть бедным» для отдельного индивида. Бедность индивида традиционно связывается с недостатком доходов для удовлетворения его жизненно необходимых потребностей. Мнения индивидов по кругу жизненно необходимых потребностей, а также по составу и объему набора благ, удовлетворяющих потребности человека, естественно, различаются. Поэтому субъективная оценка индивидом своего состояния как бедного может отличаться от оценки другого индивида. Для преодоления субъективности оценок состояния индивида как бедного или небедного сообщество формирует единое представление о составе и объеме потребностей человека, подлежащих непременно удовлетворению. Традиционно принимается, что состав и объем непременно удовлетворяемых потребностей определяется целью поддержания как жизни и здоровья индивида, так и его способности к трудовой деятельности. На этой основе формируются состав и объем минимального набора продуктов и услуг, позволяющего удовлетворить эти потребности. Этот минимальный потребительский набор называют *прожиточным минимумом*, а его рыночную стоимость – *величиной прожиточного минимума*. После определения прожиточного минимума и расчета его величины бедность или небедность индивида определяется лишь соотношением между уровнем его доходов и величиной прожиточного минимума.

Поскольку социальное государство берет на себя обязательство бороться с бедностью, оно весьма осторожно подходит к определению состава и объема прожиточного минимума и даже к процедуре расчета его величины, сообразуясь со своими экономическими возможностями и политическими целями. В России величину прожиточного минимума составляют рыночная стоимость минимального набора продуктов питания и расходы на непродовольственные товары и услуги, налоги и обязательные платежи, которые определяются по доле затрат

на эти цели у низко доходных групп населения^{*}. Идентификация бедности индивида осуществляется сравнением с величиной прожиточного минимума текущих доходов индивида. Отсюда следует, что бедным может оказаться собственник дорогого особняка и небедным – должник по большому кредиту. Идентификация бедности зависит от вида учитываемых текущих доходов. В России для этой цели используются денежные доходы населения.

Отметим, что величина прожиточного минимума зависит как от самого прожиточного минимума (то есть от его натуральной основы), так и от рыночных цен его компонентов. В данном исследовании изучается лишь первая зависимость, то есть цены предполагаются неизменными.

Показатели бедности. Численность бедных n является основным показателем бедности и определяется количеством индивидов сообщества, имеющих денежные доходы ниже величины прожиточного минимума.

Пусть N – численность сообщества, M – величина прожиточного минимума и X_i – величина текущих доходов i -го индивида ($i = 1, 2, \dots, N$). Будем считать, что индивиды упорядочены в порядке возрастания их доходов, то есть первые n индивидов являются бедными ($i = 1, 2, \dots, n$), а остальные – небедными ($i = n+1, n+2, \dots, N$).

Вторичное распределение доходов является основным механизмом социальной политики борьбы с бедностью, поэтому целесообразно количественно оценивать его влияние на численность бедных. С этой целью целесообразно разделить текущие доходы индивида X_i на *экономические доходы* E_i , получаемые индивидом в результате первичного распределения произведенной добавочной стоимости между обладателями и собственниками факторов производства, и *социальные доходы* S_i , которые индивид получает в результате вторичного распределения по принципам социальной справедливости. Экономичес-

^{*} Величина прожиточного минимума рассчитывается на основе методических рекомендаций, утвержденных Министерством труда РФ 10.11.1992 г. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» Министерством труда разрабатывается новый порядок установления величины прожиточного минимума.

кие доходы включают в себя доходы от производства и доходы от собственности (заработную плату наемных работников, доходы лиц, занятых предпринимательской деятельностью, доходы от собственности в виде процентов по вкладам и ценным бумагам, дивидендов, страховых возмещений и др.). Социальные доходы включают пенсии, пособия, стипендии и другие социальные трансферты в денежной и натуральной форме.

Указанное разделение доходов позволяет ввести дополнительно следующие показатели бедности [3, с. 57–59]:

n_1 – численность индивидов с экономическими доходами ниже прожиточного минимума;

n_2 – численность индивидов, чьи экономические доходы ниже прожиточного минимума, но все денежные доходы превышают прожиточный минимум или равны ему.

Первый показатель определяет число индивидов, которые стали бы бедными при отсутствии социальных доходов, а второй – число индивидов, не ставших бедными благодаря получению социальных доходов. Следовательно, второй показатель измеряет абсолютный эффект социальной политики борьбы с бедностью при неизменности прожиточного минимума. Предположим, что в сообществе нет индивидов, ставших бедными только в результате вторичного распределения доходов. Тогда численность бедных равна разности первого и второго показателя:

$$n = n_1 - n_2.$$

Уровень бедности – это доля (или удельный вес) числа бедных в численности сообщества:

$$L_p = \frac{n}{N}.$$

Наряду с этим традиционным показателем целесообразно, на наш взгляд, исчислять аналогичные показатели, оценивающие относительный эффект социальной политики в отношении бедности. *Уровень экономической бедности* – доля в численности сообщества тех индивидов, которые имеют экономические доходы ниже прожиточного минимума:

$$L_1 = \frac{n_1}{N}.$$

Уровень преодоленной бедности – доля в численности сообщества тех индивидов, которые не стали бедными благодаря получению социальных доходов:

$$L_2 = \frac{n_2}{N}.$$

Для разработки мер социальной политики следует иметь стоимостные показатели бедности. Потенциальные возможности бедных удовлетворять жизненные потребности оценивает *средний доход бедного*:

$$X = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n X_i$$

и *степень удовлетворения бедными жизненных потребностей*, измеряемая отношением среднего дохода к величине прожиточного минимума:

$$u = \frac{X}{M}.$$

Важно оценивать суммы денежных средств, необходимых для борьбы с бедностью. Для выхода из состояния бедности i -му индивиду необходимо получить дополнительно доходы в сумме

$$d_i = M - X_i \quad (i = 1, 2, \dots, n).$$

Эта сумма определяет дефицит доходов i -го бедного. Сложив эти величины для всех бедных индивидов, получим *дефицит доходов бедных* (обычно этот показатель называют дефицитом бедности, что, на наш взгляд, искажает его содержательный смысл):

$$D = \sum_{i=1}^n (M - X_i).$$

Этот показатель определяет ту дополнительную сумму доходов, которая необходима для повышения доходов каждого бедного до прожиточного минимума, то есть для ликвидации бедности при заданной величине прожиточного минимума. Вместе с этим показателем целесообразно рассчитывать *дефицит экономических доходов* – ту сумму

доходов, которой не хватает индивидам с экономическими доходами ниже прожиточного минимума на их повышение до прожиточного минимума, и *компенсированный дефицит доходов*, равный разности между дефицитом экономических доходов и дефицитом доходов бедных. Второй из этих показателей может служить стоимостной мерой эффекта социальной политики в отношении бедности.

Отношение дефицита дохода бедных к их численности определяет *средний дефицит доходов бедного*:

$$d = \frac{D}{n} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n (M - X_i).$$

Можно показать, что средний дефицит доходов бедного равен разности между величиной прожиточного минимума и средним доходом бедного:

$$d = M - X.$$

Средний дефицит дохода бедного служит денежной мерой дистанции от бедности до небедности при заданном прожиточном минимуме. В качестве индикаторов продвижения по этой дистанции следует использовать относительные показатели, измеряющие эту дистанцию, сопоставлением ее с величиной прожиточного минимума и с величиной среднего дохода бедного.

Глубина бедности – это отношение среднего дефицита дохода бедного к прожиточному минимуму:

$$h = \frac{d}{M} = \frac{M - X}{M}.$$

Тяжесть бедности – это отношение среднего дефицита дохода бедного к среднему доходу бедного:

$$w = \frac{d}{X}.$$

Традиционно *политика борьбы с бедностью* направлена на снижение уровня бедности и глубины бедности при заданной натуральной основе прожиточного минимума. Однако нетрудно понять, что абсолютное достижение этих целей не ликвидирует бедность как социальное явление, даже когда эту ликвидацию зафиксируют достигну-

тые нулевые значения показателей уровня и глубины бедности. Более того, по мере приближения к этой цели несправедливость бедности осознается все более остро, поскольку нарастает число индивидов, которые сами осознают себя бедными, но не признаются таковыми государством. Это влечет и нарастание потенциальной конфликтности бедности. Следовательно, политика борьбы с бедностью, меры которой направлены на снижение уровня и глубины бедности, на определенном этапе ее успешной реализации исчерпывает сама себя. Причина в том, что идентификация состояния «быть бедным» перестает соответствовать объективной реальности, и потому показатели уровня и глубины бедности как ее внешние символы перестают объективно оценивать качественную определенность бедности как социального явления, состоящую в определенном психическом взаимодействии индивидов сообщества.

Следовательно, политика борьбы с бедностью должна смениться своим отрицанием – скачкообразной *политикой преодоления бедности*, меры которой должны расширить круг потребностей, признаваемых сообществом (государством) жизненно необходимыми, и, следовательно, расширить прожиточный минимум по его натуральному составу и объему. *Реализация этой политики означает, что сообщество устанавливает для последующей борьбы с бедностью более высокий социальный норматив прожиточного минимума.* При этом значения показателей уровня и глубины бедности увеличатся, формально свидетельствуя о расширении масштабов бедности, что противоречит объективному положению дел. После этого сообщество снова будет вести борьбу с бедностью, добиваясь снижения уровня бедности и ее глубины при более высоком уровне прожиточного минимума.

Отсюда вытекает, что система показателей бедности как совокупность объективированных внешних символов бедности, нуждается в принципиальном расширении. Она должна быть дополнена такими показателями, которые по мере успехов борьбы с бедностью «ухудшаются», тогда как показатели уровня и глубины бедности «улучшаются». Но при расширении натуральной основы прожиточного минимума эти дополнительные показатели должны «улучшаться», тогда как показатели уровня и глубины бедности «ухудшаются». Назовем эту вторую группу показателей *показателями конфликтности бедности*

(разумеется, название довольно условно, так как несправедливость и конфликтность бедности являются существенными свойствами бедности и потому отражаются в каждом ее объективном показателе. Такое название использовано потому, что именно эти показатели увеличением своих значений отражают нарастание конфликтного характера бедности в процессе снижения ее уровня и глубины), и в основу их построения положим *сравнение доходов бедных с доходами небедных*, что отражает внутреннюю природу психического осознания бедности индивидами сообщества.

Показатели конфликтности бедности. Для построения показателей конфликтности бедности необходимо ввести исходные количественные характеристики совокупности небедных индивидов сообщества. Такими абсолютными характеристиками являются *численность небедных индивидов* сообщества:

$$m = N - n$$

и *профицит доходов небедных*, который складывается из превышения доходов небедных индивидов над прожиточным минимумом:

$$P = \sum_{j=1}^m (X_{n+j} - M) \cdot$$

Совокупность небедных индивидов характеризуют также *средний доход небедного*:

$$Y = \frac{1}{m} \cdot \sum_{j=1}^m X_{n+j}$$

и *средний профицит доходов небедного*:

$$p = \frac{1}{m} \cdot \sum_{j=1}^m (X_{n+j} - M),$$

который равен отношению профицита доходов небедных к их численности и разности между средним доходом небедного и величиной прожиточного минимума:

$$p = \frac{P}{m} = Y - M \cdot$$

Для измерения объема резервного потенциала в борьбе с бедностью может быть использована сумма социальных доходов небедных

$$R = \sum_{j=1}^m S_{n+j}$$

и ее отношение к дефициту бедности

$$k = \frac{R}{D},$$

которое естественно назвать *коэффициентом покрытия дефицита бедности социальными доходами небедных*. Этот коэффициент измеряет, с одной стороны, определенное искажение сути социальной политики, если обращаться в ее прошлое, а с другой, – ее резерв, если смотреть в будущее. Главным направлением использования этого резерва является осуществление адресных мер борьбы с бедностью.

Потенциальная конфликтность бедности может быть измерена, прежде всего, отношением числа небедных к числу бедных, которое можно назвать *коэффициентом социальной нагрузки бедных небедными*:

$$\alpha = \frac{m}{n}.$$

Социальную дистанцию между *бедными и небедными целесообразно оценивать социальной глубиной бедности*, равной разности между средним доходом богатого и средним доходом бедного

$$\Delta = Y - X,$$

и *коэффициентом социальной глубины бедности*, равным отношению социальной глубины бедности к величине прожиточного минимума

$$\beta = \frac{\Delta}{M} = \frac{Y - X}{M}.$$

Коэффициент социальной тяжести бедности, равный отношению среднего профицита к среднему дефициту

$$\gamma = \frac{P}{d},$$

и *коэффициентом покрытия дефицита бедности профицитом небедных*

$$\lambda = \frac{P}{D}$$

характеризуют, с одной стороны, общую потенциальную возможность сообщества в осуществлении мер борьбы с бедностью, а с другой стороны, оценивают справедливость (или несправедливость) установленного сообществом прожиточного минимума. Нетрудно проверить, что коэффициент покрытия дефицита бедности профицитом небедных, произведению социальной нагрузки бедных небедными и коэффициенту социальной тяжести бедности:

$$\lambda = \alpha \cdot \beta \cdot$$

Коэффициент потенциальной конфликтности бедности определим произведением социальной глубины, социальной остроты бедности и социальной нагрузки бедных небедными:

$$\mu = \alpha \cdot \beta \cdot \gamma = \frac{m}{n} \cdot \frac{Y - X}{M} \cdot \frac{p}{d}$$

Этот интегральный показатель характеризует тот баланс интересов более обеспеченных и менее обеспеченных групп индивидов, который формируется сообществом установлением определенного прожиточного минимума. Он обладает весьма высокой чувствительностью как к снижению уровня и глубины бедности, так и к расширению натуральной основы прожиточного минимума.

Итак, существующая совокупность традиционных показателей бедности не обладает системным характером, поскольку не в полной мере объективирует внутреннюю, психическую природу бедности. Эта совокупность показателей ориентируется только на борьбу с масштабной бедностью при низком уровне прожиточного минимума. Перспективная социальная политика по отношению к бедности должна строиться на базе понимания сущности бедности как психического взаимодействия индивидов сообщества по поводу их разделения на бедных и богатых. Эта социальная политика имеет два качественно различных направления – борьбы с бедностью и преодоления бедности. Точнее, она состоит из бесконечной последовательности относительно длительных периодов борьбы с бедностью, направленной на снижение ее уровня и глубины при постоянной натуральной основе

прожиточного минимума, и весьма кратких периодов политики преодоления бедности, направленной на расширение натуральной основы прожиточного минимума, в результате чего показатели уровня и глубины бедности скачкообразно увеличиваются. Только такая социальная политика может обеспечить последовательное повышение уровня жизни индивидов сообщества. Бедность является не только стимулом, но внутренней движущей силой этого процесса, поскольку успешная борьба с бедностью требует ее преодоления, а достигнутое преодоление возобновляет бедность (в этом находит еще одно проявление закон «отрицания отрицания» диалектической философии). Для формирования целей и мер социальной политики по указанным двум направлениям, оценки ее результатов и последствий, а также, что особенно важно, для оценки своевременности смены одного из указанных направлений социальной политики на другое необходима **система** показателей бедности. Вариант возможного построения подобной системы показателей бедности предложен в данной работе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Сорокин П.А.* Человек. Цивилизация. Общество / Сост., общ. ред. и предисл. А.Ю. Соломонова / Пер. с англ. М., 1992.
2. *Стиглиц Дж.* Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М., 1997.
3. *Иванов Г.М.* Бедность: методология определения и измерения // Уровень жизни населения и социальная политика в регионах: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2000.

ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

КОНКУРСНАЯ СИСТЕМА РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ НА ЗАКУПКУ ПРОДУКЦИИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Л.Г. Каранатова

**КАРАНАТОВА
Лариса
Геннадиевна –
кандидат
экономических
наук, доцент
Поволжской
академии
государственной
службы**

Государство в рыночной экономике выражает интересы общества, вырабатывая и осуществляя экономическую, социальную, правовую, экологическую, демографическую и иную политику. Эта деятельность требует значительных государственных расходов, которые частично направляются на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд.

В соответствии с Федеральным законом были определены четыре направления государственных нужд:

создание и поддержание государственных материальных резервов;

поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности;

обеспечение экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств;

реализация федеральных целевых программ [1].

В Федеральном законе «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» уточняется понятие «государственные нужды», к которым относят «...потребности Российской Федерации в товарах (работах, услугах), обеспечиваемые за счет средств Федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования» [2].

Рынок государственных закупок имеет ряд специфических особенностей, которые отличают его от частнокапиталистического рынка. Рыночный механизм здесь не может эффективно действовать без принятия специальных мер по формированию конкурентной среды как на макро- так и на микроуровне. Мировая практика выработала важный механизм решения данной задачи – конкурсные торги.

Конкурсные торги – это способ выдачи заказов на поставку товаров, оказание услуг или выполнение работ для государственных нужд по заранее объявленным условиям, предполагающим привлечение к определенному сроку на принципах состязания предложений от нескольких участников торгов с целью обеспечения для их организатора наиболее выгодных условий сделки.

Торги в России не новое, хотя и преданное за годы советской власти забвению, явление. Законодательство по «казенным» поставкам начало формироваться еще в XVII в., а в 1722 году был принят первый документ «Регламент об управлении Адмиралтейством и Верфью», в котором были четко прописаны процедуры проведения торгов. Следует отметить, что первый аналогичный закон в США был принят в 1792 году. В советский период торги у нас в стране не проводились (за исключением подрядных торгов в строительстве и закупок продукции,

финансируемых за счет средств международных финансовых организаций).

Возобновлению на качественно новой основе практики проведения торгов на закупку продукции для государственных нужд в современной России способствовал Всемирный банк, выделивший средства на создание нормативной базы и обучение персонала. Российская законодательная и нормативно-методическая база по организации и осуществлению закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд начала формироваться с 1992 года. Основой для ее разработки послужил типовый закон. (Комиссии ООН по праву международной торговли – ЮНСИТРАЛ) «О закупках товаров (работ) и услуг». Вместе с тем действующее в России законодательство в этой сфере деятельности нельзя назвать совершенным с точки зрения соответствия нормам международного права. Существует множество противоречий и разночтений в основных законодательных и нормативных правовых документах, регулирующих систему государственных закупок на федеральном и региональном уровне Российской Федерации, что создает проблемы для государственных заказчиков и контролирующих органов [2, 3].

В настоящее время Министерством экономического развития и торговли РФ подготовлен и представлен на обсуждение органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации проект Федерального закона «О закупках и поставках продукции для государственных нужд», обобщающий положения законодательных и иных нормативных правовых актов, действующих в данной сфере. Законопроект в целом разработан в соответствии с нормами международного права в сфере государственных закупок. Принятие его в качестве закона позволит обеспечить более качественное проведение процедур закупочной кампании. Так, в частности, законопроект включает раздел, отражающий специфику закупки услуг, прежде всего услуг интеллектуального характера. Предусматривается способ закупки услуг с применением системы поочередных переговоров между государственным заказчиком и поставщиками, включая переговоры о цене предложения. Подобная система широко используется в мировой практике в тех случаях, когда цена предложения не является главным критерием оценки, а основная роль отводится качественным показателям предлагаемых услуг.

Безусловно, положительным является снятие административного ограничения для участия иностранных поставщиков в конкурсах, проводимых в Российской Федерации. Поддержка отечественных товаропроизводителей в соответствии с законопроектом должна осуществляться цивилизованными методами, прежде всего путем установления преференциальных коэффициентов для российских поставщиков товаров, работ и услуг и установления количественных ограничений на международных торгах [4]. Наряду с отмеченными преимуществами данного законопроекта по сравнению с действующим законодательством, на наш взгляд, в нем имеются и некоторые недостатки. Предложения и замечания по проекту закона, разработанные автором данной статьи, представлены в Министерство экономики Саратовской области.

На сегодняшний день остается законодательно неурегулированным вопрос о размещении заказа для муниципальных нужд. Федеральный закон о формировании муниципального заказа был разработан в Комитете Государственной Думы по вопросам местного самоуправления и принят Государственной Думой в мае 1999 г., однако в июне этого же года закон был отклонен Советом Федерации. После доработки согласительной комиссией Закон был повторно рассмотрен и принят Государственной Думой 24 ноября 1999 года. Необходимо отметить, что органы местного самоуправления самостоятельно принимают на своей территории положения о муниципальном заказе, которые утверждаются представительными органами местного самоуправления.

Конкурсные торги имеют большое значение для экономии бюджетных средств, способствуют снижению коррупции, дают возможность расширить бизнес огромному количеству предпринимателей, способствуют здоровой конкуренции между участниками.

С целью повышения эффективности государственных закупок в мировой практике разработана система прокьюремета – осуществление закупок и размещение заказов при соблюдении определенных правил, процедур и ограничений. По различным мировым оценкам экономия средств на торгах, при условии соблюдения принципов прокьюремета, составляет в среднем 10–15% и может достигать до 50%.

Однако следует отметить, что эффективность государственных закупок в нашей стране значительно ниже, чем за рубежом. Выделим некоторые, лишь главные причины создавшейся ситуации:

во-первых, в условиях нестабильного и недостаточного финансирования проведение торгов затруднительно, заказчик выходит на торги, не имея «живых» денег, что, безусловно, снижает мотивацию поставщиков к участию в торгах;

во-вторых, руководители на местах стремятся проводить торги в пределах своих территорий и как следствие – необоснованно высокие цены государственных контрактов;

в-третьих, появляется неоправданно большое количество закрытых торгов;

в-четвертых, сказывается низкая профессиональная квалификация государственных заказчиков и поставщиков.

Несмотря на отмеченные причины, снижающие эффективность государственных закупок, конкурсные торги позволяют получить реальную экономию. Так, в частности, согласно данным Министерства экономики Саратовской области, на конкурсах, проведенных Саратовской губернской торгово-промышленной палатой, в 1999 году было закуплено продукции на сумму 75 млн руб., общая сумма экономии бюджетных средств области составила 8 млн руб.

Одной из важнейших на сегодняшний день является проблема повышения квалификации персонала государственных заказчиков.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 3 сентября 1998 года № 1022, начиная с 1999 года комиссии по проведению торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд формируются из числа специалистов, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в области организации торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд, а начиная с 2000 года председателями указанных комиссий назначаются исключительно лица, прошедшие соответствующую профессиональную переподготовку или повышение квалификации [5].

Головной организацией по подготовке преподавателей и специалистов по торгам является Высшая школа экономики Министерства экономики РФ и Министерства образования РФ. Конкурсной комиссией Министерства экономики РФ и Министерства образования РФ право

подготовки специалистов в области государственных закупок было предоставлено 25 учебным заведениям, в том числе Поволжской академии государственной службы. ПАГС имеет лицензию на право реализации программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации «Организация и проведение торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд» (приказ Минобразования России от 3 декабря 1999 года № 1080).

Учебная программа предназначена для государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, организующих и проводящих закупку продукции для государственных нужд. Успешно закончившие обучение заносятся в Государственный реестр специалистов в данной области.

В Поволжской академии государственной службы уже накоплен определенный положительный опыт подготовки специалистов в системе государственных закупок. В период с февраля 1999 года по ноябрь 2000 года подготовлены специалисты по организации торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд: для Саратовской области – 55; для Самарской области – 157; для Астраханской области – 102; для Оренбургской области – 35; для Ханты-Мансийского АО – 39.

В заключение обозначим основные пути совершенствования управления закупками продукции для государственных нужд:

1. Необходима законодательная основа, регулирующая отношения в системе формирования государственного заказа и приводящая в соответствие с ним всю нормативно-методическую базу по закупкам товаров, работ и услуг для государственных нужд.

2. Следует решить вопрос о предоставлении реальных преференций предприятиям и организациям малого бизнеса, устанавливая дополнительные для них лоты.

3. При оценке конкурсных предложений необходимо отдавать предпочтение участникам, имеющим сертификаты систем качества.

4. Государственным заказчикам следует уделять больше внимания процессу планирования закупок, в том числе изучению соответствующего рынка и потенциальных поставщиков.

5. Первостепенного внимания требует вопрос разбивки объекта на лоты с целью формирования конкурентной среды.
6. Требуется дальнейшее совершенствование системы оценки конкурсных предложений для обеспечения ее объективности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон РФ от 13 декабря 1994 г. № 60–ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.
2. Федеральный закон РФ от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // СЗ РФ. 1999. № 19. Ст. 2302.
3. Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // СЗ РФ. 1997. № 15. Ст. 1756.
4. Проект Федерального закона РФ «О закупках и поставках продукции для государственных нужд». М., 2000.
5. Постановление Правительства РФ от 3 сентября 1998 г. № 1022 «О кадровом обеспечении торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд» // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4521.

РАЗВИТИЕ СТРАХОВОГО РЫНКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В.Н. Михайлов

Страховой рынок в России только складывается. Адаптация принципов рыночной экономики к отечественным условиям – процесс сложный и противоречивый. Приходится отказываться от сложившихся за многие годы стереотипов мышления.

В большинстве развитых стран страхуются 90–95% потенциальных рисков, тогда как в России менее 10%. Преобладающая часть собственности предприятий не обеспечена страховой защитой. Весь объем страховых взносов в стране сопоставим с аналогичными показателями одной западной компании, замыкающей перечень ста крупнейших страховых компаний мира [1, с. 86–88].

Страхование в развитых странах представляет достаточно сложно организованную систему, которая пронизывает практически все стороны социально-экономической жизни общества, выступая гарантом хозяйственной стабильности, материального благополучия и предпринимательского риска. В России многие основополагающие ценности мирового экономического развития недооце-

МИХАЙЛОВ
Владимир
Николаевич –
старший
преподаватель
Поволжской
академии
государственной
службы

нивались или оценивались неверно. Одна из этих ценностей – страхование как мера обеспечения обязательств всех или большинства хозяйственных субъектов в условиях рынка.

В бывшем Советском Союзе существовала государственная страховая монополия, установленная с 1924 году (Госстрах СССР – Ингосстрах), для которой были характерны относительная узость объектов страхования, обязательная (в силу закона) форма страховых правоотношений, изъятие большей части ресурсов страхового фонда на неотложные нужды государства.

В начале 90-х годов идеи абсолютной страховой монополии стали подвергаться критике. Стало меняться отношение к страхованию в обществе, и в первую очередь со стороны законодательной и исполнительной власти. Пришло понимание того, что страхование способно оказать существенное влияние на экономические процессы, происходящие в обществе, и потому нуждается в государственной поддержке.

В то же время развитие рыночных отношений постоянно подталкивало частный бизнес к необходимости страхования. Только самостоятельно и с помощью страхования, компенсирующего возможные потери, можно удержаться на достигнутом уровне, приумножить состояние.

Демонополизация страхового дела и формирование страхового рынка в России начались в начале 90-х годов.

Объективные предпосылки в создании социально-экономических условий для организации страхового рынка как части финансовой инфраструктуры возникли в связи с Законом СССР «О кооперации» [2], принятом в 1988 году. По этому Закону кооперативам и их союзам было разрешено создавать кооперативные страховые учреждения, определять условия, порядок и виды страхования. Именно тогда и были созданы первые альтернативные системе Госстраха СССР страховые организации – «Аско», «Прогресс», «Россия» и другие.

Этот процесс получил логическое продолжение в связи с принятием Закона РСФСР (1992 г.) «О страховании» [3, с. 4–5], что привело к созданию новых страховых компаний.

В этом Законе впервые в российской практике были определены основные понятия, на основе которых строится вся система представ-

лений и отношений в отрасли. Главное из этих понятий – понятие страхования.

Впервые оно определяется как отношения по защите имущественных интересов социальных субъектов (отдельных граждан, коллективов, групп лиц, предприятий, государства), а страховые отношения (отношения между страхователями и страховщиками) – как отношения гражданско-правовые. Оказание конкретной страховой услуги, согласно закону, производится в форме обмена: за уплачиваемые страхователями платежи (страховые взносы, страховую премию) страховщик производит страховые выплаты (страховое обеспечение, страховое возмещение).

Важнейшим моментом является также право страховщиков самостоятельно устанавливать правила добровольного страхования, а конкретные условия определять в договоре по согласованию с клиентом.

Законодательно закреплено и понятие страховщика. Страховщиком в России могут выступать организации любых организационно-правовых форм, предусмотренных в Законе РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» [4, с. 4–5] и созданных для целей страхования.

В данном Законе имеется и другая важная сторона. Страховая организация прежде всего создается как юридическое лицо: учреждается, регистрируется, получает права юридического лица. При этом какого-либо особого разрешения на создание страховой организации не требуется. Созданная страховая организация вправе заниматься любыми видами деятельности, не запрещенными законодательством для предпринимателей, сколь угодно длительное время. Но для совершения страховых операций ей необходимо получить соответствующую лицензию, и только после этого страховая организация становится страховщиком и на нее распространяется Закон «О страховании».

В Законе впервые введена отдельная статья, посвященная страховому риску, страховому случаю, страховой выплате. В п. 1 ст. 9 страховой риск определяется как предполагаемое событие, на случай которого проводится страхование [5, с. 6].

В соответствии с Постановлением Верховного Совета «О введении в действие Закона РФ «О страховании» страховые компании, действующие на территории России, обязаны были получить лицензии до

1 января 1994 г.; страховщики, имеющие лицензии до введения в действие Закона РФ «О страховании» (до 11 января 1993 г.), обязаны были пройти перелицензирование до 1 января 1995 г.

В 1992 году Президент России подписал Указ «Об утверждении Положения о государственном страховом надзоре в РФ [6]. С этого времени страховой бизнес стал работать в условиях регулируемого рынка.

Важным этапом в создании нового гражданского законодательства в целом и в дальнейшем развитии страхового бизнеса в России явилось принятие Государственной Думой РФ 22 декабря 1995 года и введение в действие с 1 марта 1996 года второй части Гражданского кодекса, в которой отдельная глава (48), содержащая 44 статьи, посвящена страхованию [7]. В 1997 году Государственная Дума приняла Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О страховании» [8], где в первом пункте говорится об изменении названия предыдущего Закона. В новой редакции Закон называется «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

В октябре 1998 года были опубликованы, конечно с большим опозданием, «Основные направления развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998–2000 годах» [5]. Таким образом, к концу 1998 года были приняты основные законодательные акты по страхованию. Не все в законодательстве совершенно, нуждаются в доработке некоторые положения. Так, в законодательных актах пока не нашли отражение вопросы создания, реорганизации и ликвидации страховых организаций, включая организации с участием иностранного капитала, функционирования филиалов, представительств и агентств страховщиков, деятельности обществ взаимного страхования, развития института страховых брокеров, осуществления региональных и межрегиональных программ.

Требуют законодательных решений и ряд конкретных проблем. На наш взгляд, необходимо законодательное решение о страховом риске в различных областях деятельности, в том числе в предпринимательской.

Сегодня сфера рынка в России организационно представляет собой совокупность субъектов, вступающих между собой в определенные юридические и экономические взаимоотношения. На рынке продает-

ся и покупается специфический товар – страховая защита. За последние годы значительно расширился перечень видов страхования, предлагаемых потребителю, модернизировались правила их проведения, усовершенствовались приемы работы с риском. Появился страховой брокер – абсолютно новый субъект в страховом бизнесе России.

Позитивным моментом в формировании российского страхового рынка явилось создание крупных страховых компаний, способных адаптироваться к динамично меняющейся конъюнктуре рынка и оказывать страховые услуги, отвечающие мировым стандартам.

В 1991 году в России был образован Российский союз страховщиков (РОСС) – добровольное объединение страховых организаций. РОСС ведет разработку единой методологии страхового дела, содействует созданию российского страхового рынка, участвует в разработке и экспертной оценке законодательных и других нормативных актов в области страхования, осуществляет комплексную программу подготовки специалистов, обеспечивает взаимодействие страховщиков в России между собой и в международных контактах, а также с органами государственной власти и управления, содействует развитию конкуренции и ограничению страховой монополии. В январе 1992 года 144 страховые организации проголосовали за создание ассоциации «Страховой союз России».

Одной из крупнейших в нашей стране страховых компаний является Российская государственная страховая компания – Росгосстрах. Компания образована на базе Правления государственного страхования РСФСР и является его правопреемником. Росгосстрах – АО открытого типа. Учредителем от имени государства выступает Госкомимущество РФ. Сфера деятельности – осуществление всех видов страхования и перестрахования.

Единую систему Росгосстраха составляют дочерние фирмы, филиалы и представительства. Дочерние фирмы являются самостоятельными юридическими лицами, действуют в соответствии с уставами, которые утверждает Правление Росгосстраха. Система Росгосстраха насчитывала в 1996 году 78 государственных акционерных страховых фирм, а также 3300 их филиалов. Дочернее страховое ОАО Росгосстраха есть и в Саратове. С участием капитала Росгосстраха созданы

акционерные страховые компании «Инвестстрах», «Поддержка», «Росстрахполис», «Надежда», «Русская страховая компания» и другие.

Вторым крупным страховщиком в современной России является Ингосстрах, который был выделен из системы Госстраха СССР на правах самостоятельного юридического лица в 1947 году как Управление иностранного страхования СССР при Минфине СССР. В 1973 году Ингосстрах преобразован в Страховое акционерное общество СССР. Учредителями стали Минфин СССР, «Интурист», «Центросоюз» и другие. В 1992 году по решению общего собрания акционеров Ингосстрах был преобразован в АО открытого типа.

На Ингосстрах возложено страховое обслуживание внешнеторгового оборота, научно-технических и культурных связей бывшего СССР с зарубежными странами. В настоящее время Ингосстрах имеет сеть представительств, находящихся на территории бывшего СССР, которые получили статус дочерних компаний. Ингосстрах имеет договорные отношения с 500 зарубежными компаниями, а также является держателем крупных пакетов акций нескольких европейских страховых обществ.

Более пяти лет работает на страховом рынке России Промышленно-страховая компания (ПСК), которая развивает сотрудничество с регионами России. С начала 1999 года она заключила 10 двусторонних генеральных соглашений о сотрудничестве, в том числе с Саратовской областью. В Саратове работает филиал ПСК. В настоящее время в России насчитывается уже около трех тысяч страховых компаний, в которых задействовано около 200 тыс. человек.

Функции государственного надзора за страховой деятельностью в целях соблюдения законодательства РФ о страховании, эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства осуществляет Федеральная служба России – Росстрахнадзор.

Росстрахнадзор выдает лицензии (установленного образца) на осуществление страховой деятельности, контролирует обоснованность страховых тарифов и платежеспособность акционерных страховых обществ и компаний, обществ взаимного страхования, устанавливает правила формирования и размещения страховых резервов, показатели, формы учета страховых операций и отчетности о результатах страховой дея-

тельности, обобщает практику, разрабатывает нормативные и методические документы по вопросам страховой деятельности, ведет единый Государственный реестр страховщиков и объединений страховщиков, а также реестр страховых брокеров, содействует сотрудничеству страховых организаций со страховыми организациями других стран.

Единую систему территориальных органов Росстрахнадзора на местах составляют региональные и кустовые инспекции, которые в процессе осуществления своей деятельности взаимодействуют с органами представительной и исполнительной власти и управления.

Каковы же основные направления развития страхового рынка России? В настоящее время одним из главных направлений деятельности страховых организаций и перестраховочных компаний является повышение минимального размера уставного капитала, а также его формирование исключительно за счет денежных средств.

Структурная политика на рынке страховых услуг должна служить оптимизации пропорций в соотношении добровольных и обязательных видов страхования.

В 1998 году удельный вес обязательного страхования достиг более 40% всего страхового рынка (в 1992 году – 6%). В основном это следствие введения обязательного медицинского страхования. Быстрый рост обязательного страхования неизбежен в период возникновения и формирования страхового рынка в условиях экономического спада при неразвитой страховой культуре. Рост добровольного страхования начался с 1997 году (30% за год против 16,5% по обязательным видам) [1]. Наиболее действенным стимулом здесь является проведение налоговой политики. Необходимо восстановить доверие населения к этому виду страхования, что даст возможность активизировать привлечение средств населения в сферу реальной экономики. Особое внимание следует уделить стимулированию страхования в сфере малого бизнеса. Назрела настоятельная необходимость в создании концепции развития этого сектора страхового рынка.

Приоритетной тенденцией развития рынка должна стать концентрация страхового бизнеса, в результате чего финансово слабые страховые организации должны уступить место наиболее устойчивым компаниям, способным развивать страховое дело в соответствии с современными требованиями.

Чтобы создать благоприятные условия для развития отечественного страхового рынка, необходимо признать, что отечественные страховые компании являются реальным крупнейшим источником инвестиций в российскую экономику. Государство должно создать структуру, которая взяла бы на себя ответственность за регулирование финансовых потоков, инвестирование средств страховых компаний в промышленность и сельское хозяйство, защиту интересов как страхователей, так и страховщиков.

Способствуя развитию отечественного страхования, государство получает уникальную возможность снять с себя бремя расходов по различным выплатам, таким, как ликвидация последствий стихийных бедствий, компенсация населению расходов на платное обучение детей, медицинская помощь, покупка жилья и решения ряда других проблем, связанных прежде всего с обеспечением социальной защиты людей (выпуск государственных ценных бумаг, в которых страховщики могли бы аккумулировать свои страховые резервы. Необходимо создать возможность для страховых компаний формировать резервы в валюте путем привлечения средств от населения под проценты. Нуждается в изменении и налоговая политика государства в отношении отечественных страховых компаний.

К большим потенциальным возможностям страхового рынка России проявляется значительный интерес западных страховщиков. Российские страховщики давно взаимодействуют с ними, перестраховывают на Западе свои риски. Без этого сейчас отечественные страховые компании не в состоянии выполнять свои обязательства. И это принятая во всем мире практика. Вместе с тем, необходимо регулирование деятельности иностранных страховых компаний в России. Западные страховщики могут внедрить у нас новые технологии, поделятся передовым опытом, обучат российских специалистов. Но нельзя забывать о том, что финансовые и другие возможности у западных страховых компаний несоизмеримо выше наших. И все, что ими делается, – это отнюдь не благотворительность, а продуманная стратегия завоевания новых рынков. Не замечать происходящего – значит продолжать сдавать иностранному капиталу позиции российских страховщиков одну за другой.

Правда, сегодня порой уже сложно сориентироваться, где страховая компания с российским капиталом, а где западные деньги. Во многих названиях страховых компаний нередко используются слова «Русь», «русская», «российская», а на поверку выясняется, что российским капиталом там и не «пахнет». Опыт разных стран и бесспорных лидеров, таких, как США и тех, кто совсем недавно работает на мировом страховом рынке – в Чехии, Польше, убедительно свидетельствует о том, что защитить интересы страховщиков – это реально. Требуется лишь одно – задействовать эффективные механизмы регулирования, предварительно внеся в законодательную базу соответствующие изменения.

Законодательное обеспечение защиты национального страхового рынка должно включать конкретные условия допуска иностранных страховщиков на российский страховой рынок; дополнительную регламентацию перестраховочной деятельности в целях предотвращения необоснованного оттока валютных средств за рубеж; выработку законодательных процедур, позволяющих эффективно предотвращать незаконную деятельность иностранных страховщиков, брокеров и иных субъектов страховых отношений на национальном страховом рынке.

Вопросы развития страхового рынка России приобретают особую остроту в связи со вступлением в силу соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским Союзом, а также со стремлением РФ вступить во Всемирную торговую организацию. В ближайшие годы предстоит решать сложные задачи развития взаимоотношений российского и международных страховых рынков. Основная наша цель – сохранение инвестиционного потенциала страхового сектора, его использование в интересах национальной экономики.

Лишь по мере укрепления российского страхового рынка будет поэтапно проводиться либерализация допуска на него иностранных страховых компаний. Главным направлением станет привлечение зарубежных страховщиков и перестраховщиков в отечественную экономику для создания системы защиты инвестиций. В настоящее время обсуждается проект внесения изменений в Федеральный закон «Об организации страхового дела в РФ», в котором предлагается ввести мини-

мальный срок работы иностранных компаний не менее 25 лет, прежде чем они будут допущены на российский страховой рынок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Шелофаст Л.Н.* Проблемы развития страхового рынка России // Вестник Иркутской Экономической Академии. 1998. № 15.
2. Закон СССР от 26 мая 1988 г. «О кооперации в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 22. Ст. 355.
3. Закон РФ от 27 ноября 1992 г. «О страховании» // Российская газета. 1993. 12 янв.
4. Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Сов. Россия. 1991. 12 янв.
5. Основные направления развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998 –2000 годах // СЗ РФ. 1998. № 40. Ст. 9190 –9200 // Российская газета. 1998. 17 окт.
6. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Государственном страховом надзоре Российской Федерации» // Собрание Актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 5. Ст. 241.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации. 4.2.: Федеральный закон РФ от 16 января 1996 г. с изменениями, внесенными ФЗ от 12 августа 1996 г. № 110-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
8. О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О страховании»: Федеральный закон РФ. Принят Государственной Думой 17 декабря 1997 г. Одобрен Советом Федерации 24 декабря 1997 г. // СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 4.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ – ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

О.И. Цыбулевская

Проводимые в России реформы дали не только позитивные, но и, к сожалению, негативные результаты – рост преступности, коррупцию, безответственность и безнаказанность во всех структурах государственной власти, правовой нигилизм, разбалансированность управленческих процессов, снижение жизненного уровня населения.

Между тем законность как явление и как понятие почти исчезли из поля зрения правоведов, законодателей, работников внутренних дел, силовых

ЦЫБУЛЕВСКАЯ
Ольга
Ивановна –
кандидат
юридических
наук,
профессор
Поволжской
академии
государственной
службы

структур. Превышение власти, применение недозволенных методов допросов и обращения с гражданами, сращивание с преступным миром – явления, ставшие, к сожалению, обыденными в нашей действительности. В начале 90-х годов тоталитарная система плавно переросла в криминальную; какая из них «лучше» – большой вопрос [1]. В одном из своих выступлений Президент РФ В.В. Путин заметил: «В результате того, что власть парализовала себя внутренними противоречиями, мы получили, наверное, самое свободное общество, – к сожалению, свободное даже от закона, порядка и морали» [2]. Укрепление законности стало, таким образом, одним из магистральных путей преодоления указанных проблем.

Законность – политико-правовое явление. Многие нормативно-правовые акты имеют не только юридическое, но и политическое содержание. Она выступает как метод осуществления власти, форма государственного управления обществом, конституционный принцип деятельности всех органов государства, должностных лиц, общественных организаций и граждан. Законность – центральное звено правовой системы. Поэтому анализ причин деформации законности и на основе этого разработка действенного механизма реализации права – центральная задача не только государственоведческой, но и юридической науки в целом.

Особое значение имеет исследование законности как общеправового принципа, действующего опосредованно через специфические принципы во всех отраслях права.

Общеправовой принцип законности прямо вытекает из положений ст. 15 Конституции РФ, согласно которой все органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица и граждане должны соблюдать законы. Особо следует выделить органы исполнительной власти, так как их предназначение как раз и заключается в том, чтобы действовать на основе закона и во имя его исполнения. Пока же уровень реализации принципа законности в сфере государственного управления очень низок. Причины самые разнообразные. Это и слабая правовая урегулированность управления, и низкая квалификация и правовая культура должностных лиц, «сращивание» некоторых государственных структур с преступными группами, противопоставление законности и целесообразности, преувеличенная роль административ-

ного усмотрения и т.д. Кроме того, это результат слабого контроля за деятельностью чиновника со стороны государственных и общественных структур.

Обеспечению законности в сфере государственного управления на практике способствует общий надзор прокуратуры. Однако, в последнее время, эта функция прокуратуры оказалась довольно ограниченной. Сужение общенадзорной деятельности или даже отказ от нее ввиду якобы универсальности судебного контроля не соответствует российским историческим традициям и реальным потребностям практики [3, с. 107].

Действие данного положения в отраслевом законодательстве закреплено ст. 8 КоАП РСФСР, где говорится, что никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе, как на основании и в порядке, установленном законодательством. В этой же статье установлено, что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе строгого соблюдения законности, и предусмотрено, что реализация данного принципа обеспечивается путем ведомственного контроля и прокурорского надзора, наличием права на обжалование и другими способами.

Совершенно ясно, что в настоящее время механизм обеспечения реализации этого принципа нуждается в значительном совершенствовании. Пока что административно-юрисдикционное производство не регламентирует процедуру разрешения ходатайств участников производства, не предусматривает определенные ограничения на обжалование вынесенного постановления; не устанавливает полный перечень оснований для отмены или изменения постановления по делу и т.д. Представляется, что эти и некоторые другие пробелы должны быть восполнены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.[4, с. 5–6]

В уголовном праве содержание принципа законности не ограничивается указанием на верховенство закона. Здесь основной характеристикой принципа законности является идея установления преступности деяния и наказания за него только в соответствии с законом, без применения аналогии «*nullum crimen, nullum poena sine lege*». Принцип законности предполагает также, что единственным источником

законных норм может быть закон, и никто не вправе давать ему расширительное толкование.

Однако наиболее рельефно общеправовой принцип законности проявляется в уголовном процессе. Он включает в себе требования точного и неуклонного соблюдения законов органами предварительного расследования, прокуратуры, суда и всеми лицами, участвующими в деле. Проявления принципа законности здесь многообразны. Они постоянно модернизируются, совершенствуются. На некоторых моментах остановимся подробнее.

Так, ч. 2 ст. 120 Российской Конституции гласит: «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом». Такой нормы не было в прежнем законодательном регулировании. Ее появление свидетельствует об усилении роли суда в укреплении законности. Действие этого конституционного правила распространяется на любые акты любого органа или должностного лица: указы Президента РФ, постановления палат Федерального Собрания, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы и инструкции министерств и ведомств, руководителей учреждений и предприятий, акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, исполнительных органов общественных объединений и т.д. Отказываясь от применения не соответствующего закону акта, суд может одновременно своим определением (постановлением) обратить внимание органа или должностного лица, издавшего такой акт, на необходимость привести его в соответствие с законом, изменить или отменить. В таких действиях суда, в частности, проявляется его контрольная функция за правотворческой и правоприменительной деятельностью в Российской Федерации.

Но чаще всего принцип законности заявляет о себе в обычном повседневном производстве по уголовному делу. Собственно говоря, законность – это реализуемое в предусмотренных законом процессуальных формах движение уголовного дела, последовательный переход его из одной стадии процесса в другую.

Уголовный процесс начинается стадией возбуждения уголовного дела, после чего органы дознания и предварительного следствия, действующие под надзором прокурора, расследуют ставшее им известным пре-

ступление. Если в ходе расследования будут собраны доказательства, свидетельствующие о виновности определенного лица в совершении преступления, дело переходит в следующую стадию процесса – стадию назначения судебного разбирательства, где суд на основе рассмотрения всех материалов в их совокупности постановляет приговор. Если на приговор подана жалоба или принесен протест прокурором, дело передается в вышестоящий суд для рассмотрения его в кассационном порядке, после чего вступивший в законную силу приговор приводится в исполнение. На этом производство по делу обычно заканчивается. Однако в некоторых случаях дело может быть пересмотрено в порядке надзора или ввиду вновь открывшихся обстоятельств.

Принцип законности означает, в частности, что движение уголовного дела из одной процессуальной стадии в другую может осуществляться только в указанной последовательности. Нельзя, например, сначала назначить дело к слушанию в суде, а затем производить предварительное следствие. Каждая предыдущая стадия процесса создает условия и предпосылки для успешного проведения стадии последующей, для нормального развития процесса по делу в целом.

Особенностью современного понимания принципа законности является то, что оно допускает при определенных условиях возможность неприменения судами федеральных законов. Пределы такого неприменения сформулированы в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», где дается следующее разъяснение: «Согласно части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации» [5, с. 11]. В соответствии с этим конституционным положением судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения и во всех необходимых случаях применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия.

Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию в случаях, если:

а) положения, закрепленные нормой Конституции, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат

указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина, и другие положения;

б) суд пришел к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;

в) суд убежден, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

г) закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

Указы и распоряжения Президента РФ как главы государства в соответствии с п. 3 ст. 90 конституции РФ подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоречат Конституции РФ и федеральным законам. Другими словами, в соответствии с данным разъяснением суды не всегда обязаны безоговорочно следовать предписаниям законов и указов. Прежде чем применять акты даже столь высокого уровня, суды должны проверить, насколько они соответствуют Конституции РФ [6, с. 67].

В современных условиях понятие законности как правового принципа приобрело актуальность еще и в связи с тем, что Конституция РФ (ч. 4 ст. 15) признала особую роль в российской правовой системе международных договоров Российской Федерации. Осуществление данного конституционного положения – уже реальность. Например, суды начали напрямую применять положения международного договора в случае противоречия или несогласования с ним российского закона. В частности, со ссылкой на положение Международного пакта о гражданских и политических правах теперь принимаются жалобы граждан на незаконное задержание по подозрению в совершении преступления, несмотря на то, что существующее российское законодательство не предусматривает возможность таких действий судов.

Конституционные новеллы, однако, не следует понимать как шаг по умалению роли и значения принципа законности. Речь идет о прак-

тике их применения. Для правосудия принцип законности имеет особое значение в силу того, что этот вид государственной деятельности при определении его понятия, тесно связан с неуклонным соблюдением требований закона и установленного им порядка разбирательства гражданских и уголовных дел. Там, где нет соблюдения закона, нельзя говорить о правосудии. Это, скорее, будет произвол. Такое «правосудие» не в состоянии выполнять свою социальную функцию.

Ориентир на построение правового государства ставит личность, ее права и законные интересы, не противоречащие интересам гражданского сообщества (не государства, как прежде), в центр защиты принципа законности. Эта очевидная тенденция уже нашла отражение в изменениях процессуального и материального права.

В ходе реформ меняется профессиональное сознание и психология работников правоохранительных органов. Постепенно вырабатывается практика рассматривать требование неукоснительного соблюдения закона как гарантию прав личности и как гарантию правосудия. Законность, в соответствии с процессуальным законодательством – один из главных критериев правосудного приговора и решения по гражданскому спору.

Однако в последнее время и в теории, и в законопроектной практике все четче просматриваются попытки дискредитировать принцип законности. Делается это не только путем перенесения на него пороков «социалистической законности», но и через противопоставление закона праву, на что обращают внимание отечественные ученые-теоретики [7]. При этом право понимается не как совокупность фиксированных норм, определяющих их правила поведения, а как некое интуитивное представление об идеальном правовом поле, формируемом под воздействием международных правовых актов судебных прецедентов и в последнюю очередь – национального законодательства. Выход из создавшейся ситуации, на наш взгляд, заключается в поиске свободной от догматизма и эклектики новой концепции права, в рамках которой, в частности, следует отказаться от общепринятой в отечественной теоретико-правовой науке дихотомии права и закона, ведущей к подрыву самой идеи законности. На пороге XXI века, как справедливо подметил В.Н. Синюков, соревнование естественно-пра-

вовой и позитивистской школ не может выступать в качестве главного источника фундаментальной правовой методологии [8, с. 14].

Еще один шаг сделан в направлении размывания принципа законности в проекте УПК ГПУ при Президенте РФ. Здесь закон предлагается применять не в строгом соответствии с его содержанием, а в «соответствии с собственным правопониманием». Субъективное правопонимание – опасный инструмент, особенно в руках небрежных, недобросовестных или некомпетентных правоприменителей, поэтому толкование законов в целях их правильного применения остается важной и актуальной проблемой.

Принцип законности обязывает суд, прокурора, следователя, лицо, производящее дознание, неукоснительно следовать установленному законом порядку производства во всех стадиях процесса, совершать процессуальные действия на законных основаниях и в предусмотренных законом процессуальных формах, вносить свои решения в соответствии с нормами материального и процессуального права, не отступать ни на шаг от закона при применении к лицам мер государственного принуждения. Это касается всех органов государства, которые непосредственно участвуют в укреплении законности: прокуратуры, органов внутренних дел, ФСБ, юстиции, таможенной службы. Исключительно важное место в системе специально-юридических гарантий имеет внутриведомственный и межведомственный контроль, ибо он исходит из того, что все государственные органы, включая Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, призваны обеспечивать законность в стране.

В области уголовного правосудия данный принцип проходит самую суровую проверку. Во-первых, последствия проявления произвола государственной власти здесь особенно ощутимы ввиду строгости мер уголовного наказания. Во-вторых, угроза совершения преступления побуждает должностных лиц иногда идти и на нарушение законности в ходе принятия мер по пресечению преступлений. В этой связи, «система правосудия может стать совершенным инструментом превращения правопорядка в механизм подавления в политических, социальных, экономических или других целях» [9, с. 35].

Вместе с тем все властные структуры, должностные лица обязаны придерживаться принципа: «дозволено только то, что прямо разрешено законом». Отход от него в сущности является нарушением законности.

Свое слово в деле упрочения законности должны сказать формирующиеся в России институты гражданского общества. К сожалению, за последнее десятилетие утрачены существовавшие ранее многосторонние связи сил правопорядка с населением, демонтирована система профилактики правонарушений, правового воспитания и просвещения. Правовая политика государства должна быть направлена на координацию всех структурных элементов механизма правового регулирования. Мало принять закон, нужно обеспечить его проведение в жизнь. Все это диктует жесткие требования к науке и практике по разработке и реализации целостной концепции укрепления законности в стране.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Матузов Н.И.* Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Проблемы политики и правовая жизнь. 2000. Ноябрь.
2. *Путин В.В.* Россия не должна быть и не будет полицейским государством // Известия. 2000. 14 июля.
3. *Тихомиров Ю.А.* Укрепление законности в сфере государственного управления // В кн. Законность в Российской Федерации. М., 1998.
4. *Якимов А.Ю.* Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5.
5. Сборник постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации. М., 1961– 1996.
6. *Гуценко К.Ф.* Законность // Правоохранительные органы / Под ред. К.Ф. Гуценко. М., 1998.
7. *Байтин М.И.* Понятие права и современность // Вопросы теории государства и права: Актуальные проблемы современного Российского государства и права: Межвуз. сб. науч. трудов / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1998. Вып. 1 (10).
8. *Синюков В.Н.* Россия в XXI веке: пути правового развития // Журнал российского права. 2000. № 11.
9. *Квашис В.* Преступность и правосудие: ответы на вызовы XXI века // Российская юстиция. 2000. № 9.

ЛИЧНОСТЬ И ВРЕМЯ

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ИДЕНТИФИКАЦИИ ЧЕЛОВЕКА

В.Н. Гасилин

ГАСИЛИН
Владимир
Николаевич –
доктор
философских
наук,
профессор
Поволжской
академии
государственной
службы

Становление человека как в онтогенезе, так и в филогенезе связано с его идентификацией, которая представляет собой отождествление себя с кем-то (или чем-то) и одновременно выделение себя из мира. Эта идея [1] позволяет объяснить широкий круг явлений истории, культуры, а также объяснить и в определенной мере предсказать разнообразные феномены современной жизни. Использование концепции социальной роли позволило не только выделить различные типы идентификации (соматическую, психологическую, телесную), но и формы идентификации человека в

рамках этих типов, связанные с выполнением определенных социальных ролей. Это привело к разработке неадекватных форм идентификации, которые были названы мнимой идентификацией [2].

Особый интерес представляют формы идентификации, связанные с выполнением профессиональных социальных ролей, в частности ролей государственных и муниципальных служащих. Выполнение этих ролей коррелирует не только с социальными, культурными, экономическими, политическими и другими внешними факторами, а также с особенностями личности служащего, его воспитанием, образованием, биографией, личными контактами.

Разработка этой проблематики состоит в дальнейшем развитии общей теории идентификации человека, которое может быть эффективно лишь при разработке методологии. В данной статье мы ставим задачу постановки и обсуждения проблем методологической концепции идентификации человека и выяснения основных направлений их дальнейшей разработки.

Наиболее интересные результаты, с нашей точки зрения, могут быть получены из сопоставления «нормальной» и мнимой идентификации человека. Поэтому с обсуждения методологических проблем мнимой идентификации мы и начнем.

Мнимая идентификация человека состоит в том, что он отождествляет себя не с тем, кем является на самом деле, а с кем-то иным. Как правило, особенности подобной идентификации связаны с фантазией и игрой [3, с. 254–261]. Один из распространенных способов такой идентификации связан с исполнением «несвойственной» данному человеку социальной роли. Слово «несвойственной» специально взято в кавычки, чтобы подчеркнуть, что данная социальная роль не принадлежит тому набору ролей, которые может в принципе исполнять человек, обладающий некоторыми личностными качествами.

Интересно, что процесс мнимой идентификации может иметь не только отрицательное, но и положительное значение для личности. Положительное или отрицательное значение определяется соответственно тому, способствует ли мнимая идентификация творческому развитию личности, ее качеств или, напротив, становится тормозом развития личности. Таким образом, данное обстоятельство может послужить критерием отличия «нормальной» или, иначе говоря, «средне-

статистической» идентификации, господствующей в некотором социальном сообществе, от мнимой. Другим критерием может служить экзистенциальный характер проблем, которые стремится решить человек [4, с. 6–7]. Оба эти критерия не противоречат друг другу. Действительно, решая экзистенциальные проблемы, человек вместе с тем меняет себя. Вопрос, следовательно, состоит в том, в каком направлении осуществляются эти изменения. Если это связано с творческим ростом личности, то следует говорить о *положительной мнимой идентификации*. Если же эти изменения не способствуют совершенствованию личности, оставляя ее качества неизменными, либо даже приводя к деградации, то следует говорить об *отрицательной мнимой идентификации*. Последний случай чаще всего связан с появлением различного рода патологий и здесь рассматриваться не будет.

Однако индивидуальная идентификация человека не существует вне и независимо от социальной идентификации. Человек формируется и развивается внутри некоторых социальных сообществ и в тесном взаимодействии с ними. Поэтому любые идентификационные изменения имеют последствия как для самого человека, так и для тех социальных групп, в которые он входит. С этой точки зрения все идентификационные изменения происходят, с одной стороны, под влиянием социального сообщества, которому принадлежит человек, а с другой, под влиянием структур психики самой личности (воли, ценностных ориентаций, норм, нравственных принципов и т.п.). Сложное переплетение и взаимодействие этих двух групп факторов и дает в принципе реальную картину всех идентификационных изменений.

Учет многообразных факторов, влияющих на конституирование личностных факторов человека в определенных социокультурных условиях еще раз подчеркивает актуальность методологических исследований в этой области. Мы полагаем, что методология этих исследований может быть представлена следующими основными этапами.

На первом этапе необходимо провести исследование внутренней структуры личности и определение тех факторов, которые на определенном этапе ее развития доминируют, определяют ее внутреннее движение.

На втором этапе должно быть осуществлено исследование внешней социальной среды, в которой эта личность находится. Этот этап вклю-

чает в себя установление структуры социальных групп, господствующих типов отношений в них, наборов социальных ролей, статусов, систем культивируемого в социальных группах ценностей, норм поведения, а также выяснения ценностной значимости для личности тех социальных групп, в которые она входит.

И наконец, соединение результатов первого и второго этапов исследования позволяет определить будущую поведенческую траекторию личности через особенности ее идентификационных изменений.

Вхождение личности в определенную социальную группу есть процесс социализации. Он связан с усвоением некоторого набора ролей, наиболее значимых для данного сообщества. Интериоризация социальной роли для личности связана с изменением ее идентификации и зависит от набора личностных качеств. Если этот набор таков, что позволяет успешно выполнять социальную роль, то имеет место нормальная идентификация, которая соответствует «среднестатистической» идентификации в данной социальной группе. Если же набор личностных качеств не соответствует критериям, обеспечивающим успешное выполнение социальной роли, то человек, как правило, ищет новые возможности для своего утверждения.

Одной из них является та, когда человек, несмотря на недостаточность личностных качеств для выполнения соответствующей социальной роли, стремится занять в этой социальной группе новую социальную позицию. В этом случае появляется вариант отрицательной мнимой идентификации («мещанин во дворянстве»).

Другая возможность состоит в том, что личность стремится изменить свои качества таким образом, чтобы успешно выполнить соответствующую социальную роль. Тогда налицо вариант положительной мнимой идентификации однако такой, что не выводит за стандарты данной социальной группы.

Третья возможность заключается в том, что человек меняет стандарт социальной роли путем изменения личностных качеств, необходимых для ее исполнения. Реализация этой возможности связана с творческим развитием личности, под которым понимается не только совершенствование качеств и формирование новых, но и создание принципиально иных элементов духовной и материальной культуры. Благодаря этому появляется новая форма идентификации человеком

самого себя. Дальнейшее развитие этой возможности состоит в следующем: может ли новая форма идентификации остаться только индивидуальной или же будет в той или иной степени принята социальной группой? Последнее потребует изменения социальной группы, которое может состоять в перемене системы ценностей, моральных норм, принципов поведения, в принятии новых духовных ценностей, элементов культуры, а также в определении места новой социальной роли (связанной с новой формой идентификации человека) в существующей системе социальных ролей.

Понятие социальной группы в данном контексте используется в предельно общем его значении. Существующие классификации социальных групп позволяют уточнить и модифицировать реализацию указанных выше возможностей идентификации человека. Прежде всего, очевидно, что реализация этих возможностей будет осуществляться по-разному в организационно оформленных (формальных) и организационно неоформленных (неформальных) социальных группах. По-иному будут закрепляться и результаты мнимой идентификации в различных формальных социальных группах. Особый интерес представляют исследования проблем мнимой идентификации в таких формальных социальных группах, как профессиональные. Результаты подобных исследований могут иметь непосредственный практический выход на управление процессами во властных структурах.

Другое уточнение изложенной методологической схемы состоит в более детальном учете психологических типов личностей. Для этого могут быть использованы результаты исследований и классификации типов личностей (например, концепция психологических типов личностей К.Г. Юнга).

Таким образом, понятие мнимой идентификации открывает возможность исследования определенных аспектов творческой деятельности личности. Это, в свою очередь, позволяет представить историю становления, развития и функционирования культуры, а также элементов, ее составляющих, как некоторую последовательность смены способов и форм идентификации человека.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Гасилин В.Н.* Становление человека и проблемы идентификации // Человек. Культура. История: Сб. статей. / Под ред. проф. В.Н. Гасилина. Саратов, 1993.
2. *Гасилин В.Н.* Культура, история, философия // Закон возрастания культуры / Под ред. В.И. Снесара. Саратов, 1998.
3. *Гасилин В.Н.* Человек, культура, идентификация // Человек в современных философских концепциях: Материалы междунар. научн. конференции (Волгоград, 17–19 сентября 1998 г.). Волгоград, 1998. С. 254–261.
4. *Гасилин В.Н.* Идентификация: новые аспекты интерпретации человека // Политический и социально-экономический механизмы управления на современном этапе: Материалы научно-практической конференции (Саратов, 21 декабря 1999 г.). Саратов, 2000. С. 6–7.

СОЦИАЛЬНО- ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЕКТЫ РУССКОГО НЕОИДЕАЛИЗМА

Н.Б. Зазаева

За последние десятилетия в России произошли глубокие изменения в политической, экономической и культурной сферах, ориентированные на создание гражданской культуры и гражданского общества. Эти идеи, сформулированные в западной системе ценностей, отражают определенные философские, социально-политические архетипы, на которых основано западное общество.

Пристальный анализ российских реформ показывает, что прямая экстраполяция западной модели демократии и прогресса на российскую почву невозможна и даже опасна. «Российский феномен» требует учета и поиска специфики преобразований политической, экономической и культурных сторон жизни российского общества. В русской философской мысли существуют обстоятельные исследования по специфике российской демократии, либерализма, знаково-символической стороне этих духовных явлений.

Российская либерально-демократическая традиция развивалась в рамках двух оппозиционных

**ЗАЗАЕВА
Наталья
Борисовна –
кандидат
философских
наук, доцент
Поволжской
академии
государственной
службы**

проектов: утопии революционного толка (марксистская идея, являющаяся прививкой западной социально-политической мысли) и утопии религиозного реформаторства, ведущей свое прямое происхождение от мистического эволюционизма Вл. Соловьева.

Наиболее интересные, самобытные проекты российских реформ с учетом историко-культурных традиций были разработаны в рамках религиозной философии, в дальнейшем получившей название русского неоидализма.

Развитие русского неоидализма двигалось от проектов теократического государства Вл. Соловьева через анархические, антигосударственные идеи Д.С. Мережковского, Н.А. Бердяева к социально-политическим программам правового государства П.И. Новгородцева, Е.Н. Трубецкого, Б.А. Кистяковского.

Марксистская теория проектировала общественный макромир на основах равенства материального изобилия. Для русского религиозного реформаторства идеал гармонично устроенного социума связывался с исследованием человеческой души и ее неразрывной связью с трансцендентным. «Люди нового религиозного сознания... относятся с отвращением к позитивному строительству жизни», – писал Н.А. Бердяев, именно потому, что «позитивное строительство жизни» слишком связано с «забвением тайны жизни», с обмирщенным сосредоточением внимания на «земной веси...». Они хотят связать свою религию со смыслом всемирной истории, хотят религиозно освятить всемирную культуру [1, с. 85].

В результате конституируется новое осмысление роли религии в жизни общества и религиозного опыта в жизни отдельной личности. По словам В.В. Зеньковского, появляются оригинальные искания секуляризма в русской действительности: «Отходя от Церкви религиозное сознание не порывало с христианством, а лишь защищало «свободную стихию богословских исследований»» [2, с. 233]. Эта традиция была очень широко представлена в русской религиозной философии начиная со Г. Сковороды через славянофилов, Вл. Соловьева, евразийцев и заканчивая радикальными исканиями Л. Шестова.

Фактически продуктом такой философско-рефлексивной деятельности стало построение мистико-проектного сознания как новой формы взаимоотношений между человеком, обществом и религией. Этот по-

иск новой «рамки соотнесения» для конструирования социальной реальности привел к идее синтеза традиционного христианства с язычеством, христианского мессионизма с соборным пониманием свободы.

Соборное понимание свободы не имело ничего общего с западной либеральной концепцией личности. Индивидуально-правовому пониманию свободы была противопоставлена свобода в ее родовой экзистенциальной сущности, в которой плюрализм личных интересов полностью исчезает, и члены общества обращаются к «родовому сознанию», имеющему трансцендентное происхождение. «Свобода, есть, прежде всего, независимость духа... Такая свобода возможна только в том случае, если человек обладает способностью непосредственного общения с безусловным. Только безусловное, вечное содержание может сделать нас свободными от всего условного, временного, конечного» [3, с. 378].

Итак, гармоничное развитие социума связывается с религиозным опытом личности, но с точки зрения русского религиозного возрождения ни одна из существующих форм религии, в том числе и православие, не дает подобной возможности. Начиная с Вл. Соловьева появляется мощное реформаторское движение в религиозно-философской области, ожидающее новых откровений, не столько в богословской, сколько в социально-политической сфере.

В этом контексте генезис философских исканий в социально-политической области можно проследить в триаде: учение о теократии Вл. Соловьева, анархические проекты соборного, безгосударственного общества «нового религиозного сознания», учение об «идеатическом государстве» евразийцев.

Отправной точкой русского религиозного реформаторства стали два постулата Вл. Соловьева: в богочеловеческом процессе всеединства человек должен играть ведущую роль; христианство простирает область своих интересов и влияний на все сферы жизни [4, с. 189]. Вокруг этих положений построен целый комплекс утопических проектов нового религиозного сознания.

Конкурируя с марксистской идеей в начале XX века, именно искания русской философско-религиозной мысли дали теорию историко-культурных типов Б. Данилевского, К. Леонтьева, концепцию «этногенеза» Л.Н. Гумелева. Утопическому проекту создания интегра-

тивной культуры в рамках западного понимания универсальности культурно-исторического процесса была противопоставлена идея автохтонной культуры с незыблемостью традиции, которая в тоже время может быть модернизирована на основе продуманной технологии внедрения христианских норм общения. В течение почти двух десятилетий (1901–1917) продолжался этот эксперимент в российской действительности: от первых заседаний религиозно-философского общества Д. Мережковского, через работу религиозно-философского общества памяти Вл. Соловьева до осмысления роли русской интеллигенции в жизни общества на страницах журнала «Вехи».

Главной целью этих исканий стало соединение церкви с миром, со светским обществом, с культурой. Редактор-издатель журнала «Новый путь» П.П. Перцов в своем программном выступлении писал: «Мы стоим на почве нового религиозного миропонимания. Мы поняли, что осмеянный отцами «мистицизм» есть единственный путь к твердому и светлому пониманию мира, жизни, себя...» [5, с. 25].

Раннее «новое религиозное сознание» вдохновлено романтикой, окрашенной в революционно-мистические тона анархического толка. Представители этого направления видели гармоничное устройство общества в некоем едином соборном «вселенском существе – Богочеловечестве», противостоящем государственности и какой-либо внешней установленности. По словам Д. Мережковского, «утверждение новой религиозной безгосударственной общественности и есть новое религиозное сознание...» [6, с. 207].

Со всем размахом глубина анархических настроений «нового религиозного сознания» была представлена в исторических взглядах Н. Бердяева. Он создает впечатляющую картину «нового эона» как возможного будущего человечества: «пространство и время должны исчезнуть», «будет земля» преобразенная ... вневременная и внепространственная», государство есть «одно из диавольских искушений», в апокалиптическое христианство будет вмещено то, что не вмещалось историческим христианством, «человекобожество, богоборчество, демонизм являются божественным началом...». Н.А. Бердяев называет это новым религиозным принципом, который определяет время будущего человечества как «теургическое искусство, преображающее бытие» [7, с. 10–11, 25]. По сути ранний романтизм «нового религиозного сознания» выступает за

коллективную, но свободную от роли государства, форму самоорганизации общества.

Дальнейшие поиски новых религиозных основ общества были продолжены на страницах сборников «Проблемы идеализма» (1902), «Новый путь» (1905), «Вопросы жизни», «Вопросы религии». Напряженные искания русских мыслителей были связаны со стремлением создать конкретную общественную программу для человека, общества и государства, нацеленную на достижение высшего духовного состояния не столько через мистический опыт, сколько через подвижничество и активное преобразование жизни. Наиболее ярко эти тенденции выразились в философски-правовых исканиях Е.Н. Трубецкого, П.И. Новгородцева, Б.А. Кистяковского.

П.И. Новгородцев утверждал, что «центром и целью нравственного мира является человек, живая человеческая душа», которая не может быть принесена в жертву обществу и его устройству, а, напротив, общество должно обеспечить личности возможность свободного самоопределения [8, с. 378]. У него общественный идеал является «естественным правом», которое всегда остается требованием, однако оно никогда не может быть осуществимо полностью, и потому его осуществление может быть выражено только формулой бесконечного развития [8, с. 372]. Таким образом, общественный идеал нуждается в институализации и локализации в обществе, что возможно только через государство и право.

Обоснованием идеи правового государства может служить высказывание выдающегося русского философа Б.Н. Чичерина: «Государственная цель определяется как совокупность всех человеческих целей... Для осуществления этой цели устанавливается система властей, или учреждений, которые имеют каждая свой определенный круг действия... Человек, становясь членом высшего союза, располагает не только своими собственными действиями и имуществом, а отчасти и судьбою других. Он делается участником общих решений, касающихся всех» [9, с. 120–121].

В юснатурализме П.И. Новгородцева и других представителей русской философии права не остается места анархическим идеям религиозного романтизма, государство мыслится ими как необходимое, хотя и не главное, условие построения современного общества.

Логическое завершение линии религиозного реализма в русском неоидализме нашло свое отражение в размышлениях о роли русской интеллигенции в обновлении российского общества на страницах журнала «Вехи». В них уже ясно звучат антианархические, этатистские мотивы. Вот как об этом говорил П. Струве: «В безрелигиозном отщепенстве от государства русской интеллигенции – ключ к пониманию пережитой и переживаемой нами революции» [10, с. 151].

В результате опыта построения «нового религиозного сознания» была создана грандиозная панорама проективного сознания, имеющего своей целью поиски новой религиозно-национальной идентичности. К сожалению, реализация этого проекта в рамках российского социума была прервана претворением другой – коммунистической утопии.

Но поиски российской идентичности на религиозных началах не прекратились, их продолжило евразийское направление, строя свои проекты переустройства российского общества как бы со стороны, из эмиграции.

Впервые евразийские идеи были обнародованы в сборнике «Исход к Востоку. Предчувствия и свершения. Утверждение евразийцев», изданном в Софии в 1921 году. Видные представители этого течения П.Н. Савицкий, Г.Ф. Флоренский, Л.П. Карсавин, С.Л. Франк сосредоточили внимание на поисках российской идентичности в плане отношения России к Западу и Востоку. В результате достигнуто понимание России как «другой Европы», или Евразии. В этом контексте был сделан вывод, что «нормальные страны», то есть уникальный Запад никак не может служить единственным образом для социальных преобразований в России. П.Н. Савицкий программно формулировал, что «выход России из рамок современной культуры есть заветнейшее стремление евразийства» [11, с. 9]. Высказывания Н.С. Трубецкого дополняют Савицкого: «Провозглашая своим лозунгом национальную русскую культуру, евразийство идейно отталкивается от всего послепетровского, Санкт-Петербургского, императорско-обер-прокурорского периода русской истории» [12, с. 371]. Продолжая искания религиозного ренессанса в вопросе о роли церкви, прежде всего православия как структуры, формирующей русскую идентичность, евразийство дает совершенно иной ответ и строит свой утопический проект не на анархиче-

ских идеях, а на твердых этатистских позициях, в которых государство играет решающую роль.

Общефилософские основы такого понимания наиболее подробно были разработаны одним из лидеров евразийства Л.П. Карсавиным. Народ, государство, социальная группа, по его мнению, это культурно-социальные структуры, «сверхиндивидуальные организмы» [13, с. 185]. Коллективные представления носят межсубъектный характер и выступают условием создания так называемой «социальной личности». Л.П. Карсавин подчеркивает, что существуют различные типы социальной личности: недолговечные, эфемерные, возникающие только на время межличностной коммуникации, и долговечные – такие, как народ, государство, человечество. В евразийской терминологии часто звучат понятия «симфоническая личность» и «культурсубъект», которые означают, что одного индивида с другим объединяют определенные цели и типы достижения, коренящиеся в духе соборности, легитимирующей определенные государственные установления. Идеальным образцом такой «симфонической личности» в евразийском проекте становится идеократическое государство, имеющее следующие классические признаки: сильную центральную власть, монополию на применение силы и, главное, установления и нормы, соответствующие ценностям так называемой евразийско-православной культуры. Интересно, что евразийско-православная культура должна конституироваться на основе синтеза православия и язычества. «Язычество скорее и легче поддается призывам православия, чем западно-христианский мир... Будущее и возможное православие нашего язычества нам роднее и ближе, чем христианское инославие» [14, с.329]. Евразийство конституировало новое понимание культуры, которое связывалось с тезисом о самоценности и равноценности всех культур. Самобытность никогда не возводилась им в высший принцип существования и развития народа.

Итак, русское религиозное реформаторство, начатое с проекта «свободной теократии» Вл. Соловьева, нашло свое завершение в евразийской идее, где слились воедино культурцентристские, этатистские и религиозные мотивы. Заметим, что они вновь начинают возрождаться в современной социально-политической мысли России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бердяев Н.А. Русская идея: Основные проблемы русской мысли XIX века и начала XX века. Париж, 1971.
2. Зеньковский В.В. История русской философии. Л., 1991. Т. 2, ч. 2.
3. Трубецкой Е. Учение Б.Н. Чичерина о сущности и смысле права // Вопросы философии и психологии. 1905. № 5.
4. Соловьев В.С. Право и нравственность // Собр. соч. В 10 т. СПб., 1911–1914. Т. 4.
5. Цит. по: Акулинин В.Н. Философия всеединства от В.С. Соловьева к П.А. Флоренскому. Новосибирск, 1990.
6. Мережковский Д. О мудром жале // Русская идея. М., 1994.
7. Бердяев Н.А. Смысл творчества. М., 1991.
8. Новгородцев П.И. Об общественном идеале // Проблемы идеализма. М., 1991.
9. Чичерин Б.Н. Философия права // Вопросы философии и психологии. 1900. № 1.
10. Струве П. Интеллигенция и революция // Вехи. Из глубины. М., 1991.
11. Савицкий П.Н. Степь и оседлость // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. М., 1993.
12. Трубецкой Н.С. Верхи и низы русской культуры // Пути Евразии. М., 1992.
13. Карсавин Л.П. Философия истории. СПб., 1993.
14. Трубецкой Н.С. О туранском элементе в русской культуре // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. М., 1993.

МИРОВОЗЗРЕНИЕ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ

МИРОВОЗЗРЕНИЕ НА РУБЕЖЕ XXI ВЕКА

А.П. Белов

БЕЛОВ
Альберт
Петрович –
кандидат
философских
наук,
профессор
Поволжской
академии
государственной
службы

Человечество вступило в новое столетие и тысячелетие. Что же отличает XX век от всех предшествующих? Это прежде всего глобализация, осознание населения мира себя единым целым, беспрецедентное развитие науки и техники. Исчезли обособленность, изолированность людей планеты, произошло стирание пространства, усилилась необходимость установления более гуманных, добрососедских отношений между людьми.

В настоящее время среди ведущих политиков и ученых утверждается мнение о том, что многие современные социальные, экономические, политические, экологические и другие трудности обусловлены несоответствием господствующего в умах людей мировоззрения с реальным бытием общества. Збигнев Бжезинский

тонко подметил, что наиболее существенным недостатком США в XXI веке будет недостаточность философского осмысления мира, причем это весьма существенно как для внутренней, так и для внешней глобальной политики государства. Не случайно на XX Всемирном философском конгрессе (август 1998 г.) обсуждалась роль философии в воспитании человечества.

Появление термина «мировоззрение» связано с назревшей к последней четверти XVIII в. острой потребностью поиска и выделения в многообразии различных, несогласованных друг с другом философских, научных, религиозных и других знаний единого ядра, выражающего общее отношение человека к миру в целом. Такая необходимость впервые была осознана И. Кантом, И. Фихте, которые с целью построения целостной системы знаний о мире использовали понятие «мировоззрение». Вскоре оно было позаимствовано другими языками, в том числе и русским. Многозначность, которую приобрело это слово за время своего существования, обусловлена полисемантизмом его составных частей.

Со второй половины XIX в. понятие «мировоззрение» стало широко употребляться в философской литературе. Дальнейшее развитие его содержания обуславливалось главным образом двумя обстоятельствами: во-первых, полемикой вокруг проблемы предмета философии, более пристальным вниманием к исследованию социальной функции философии; во-вторых, возрастанием роли науки в человеческой истории, особенно в условиях научно-технической революции. При этом само мировоззрение трактовалось крайне разноречиво, на разных уровнях сознания и с различным содержанием.

Мировоззрение – система наиболее общих представлений о мире в целом и месте человека в этом мире. Понятие мировоззрения используется как в широком, так и узком смысле слова. В широком смысле мировоззрение можно определить следующим образом: это обобщенная система взглядов человека (и общества) на мир в целом, на свое собственное место в нем, понимание и оценка человеком смысла своей жизни и деятельности, судеб человечества; совокупность обобщенных научных, философских, социально-политических, правовых, нравственных, религиозных, эстетических ценностных ориентаций, верований, убеждений и идеалов людей. В более узком смысле

говорят: «философское мировоззрение», «научное мировоззрение», «художественно-эстетическое мировоззрение», «политико-правовое мировоззрение», или в еще более узком понимании – «физическое мировоззрение», «врачебное мировоззрение».

Мировоззрение – это многоуровневое духовное образование. На уровне живого, конкретно-образного созерцания имеются мироощущение, мировосприятие и миропредставление; рациональному уровню соответствуют миропонимание, мироразмышление и т.п. В самом мировоззрении принято выделять две «субстратные» подсистемы: «мир» и «человек». Четыре подсистемы выявляют основные отношения между ними: генетическая, гносеологическая, аксиологическая и духовно-практическая. Существуют различные типы и формы мировоззрения.

В структуре самого мировоззрения можно выделить уровни: элементарный, концептуальный и методологический. Элементарный уровень представляет собой совокупность мировоззренческих понятий, идей, взглядов, оценок, которые складываются и функционируют в обыденном сознании. Концептуальный уровень включает различные мировоззренческие проблемы: концепции мира, пространства, времени, человека, его деятельности или познания и другие. Методологический уровень – высший уровень мировоззрения – включает основные понятия и принципы, составляющие «ядро» мировоззрения, вырабатываемые с учетом ценностного отражения мира и человека.

В качестве наиболее распространенных в истории человеческой культуры и наиболее значимых для ее развития выступают такие формы мировоззрения, как мифологическое, религиозное, обыденное (повседневное), научное и философия как самостоятельная форма мировоззрения. В качестве специфического, универсального способа миропонимания, философия представляет собой совокупность теоретически осмысленных представлений о мире и человеке. Гегель рассматривает философию как науку о мире в его единстве и органической целостности.

В мировоззрении находит свое завершение целостность духовности человека. Мировоззрение существует в виде системы ценностей, идеалов, верований и убеждений, а также образа жизни человека и

общества (как форма реализации духовной сущности мировоззрения). Представляя собой высшую форму самосознания социального субъекта, мировоззрение позволяет ему не только ориентироваться в окружающей природе и социальной действительности, но и определить свое место и назначение в ней, сознательно регулировать и контролировать свое поведение, жизненную программу деятельности. Немецко-французский мыслитель А. Швейцер, в этой связи писал: «Для общества, как и для индивида, жизнь без мировоззрения представляет собой патологическое нарушение высшего чувства ориентирования» [1, с. 82].

Каждая историческая эпоха характеризуется определенным мировоззрением, которое определяет интеллектуальное восприятие действительности и одновременно переживание мира и себя в этом мире. В процессе общественного развития какие-то мировоззренческие установки незаметно трансформируются и органично входят в общую ткань сложившихся взглядов. При этом смена всей системы мировоззренческих взглядов в целом – процесс болезненный, эмоционально окрашенный, происходящий сравнительно редко в периоды коренных жизненных изменений. Особенно остро мировоззренческие проблемы звучат на рубеже веков.

Изменение государственного и общественного строя в нашей стране привело к необходимости переосмысления многих теоретических положений, необходимости выработки нового взгляда на общественные процессы, происходящие в мире и в России. В Конституции Российской Федерации отмечено, что в нашем Отечестве отныне «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной» [2, с. 8].

Научное мировоззрение во многом складывается под влиянием господствующих в конкретное время идеалов, норм и методов научного исследования. В его формировании важную роль играет научная картина мира. На основе классической науки, ее представлений о мире и методах познания сформировалось механистическое мировоззрение, характерное для науки XVII–XIX столетий. Его важнейшими чертами явились представления о существовании объективной истины, абсолютизация таких научно-философских

понятий, как вещество и энергия, движение и покой, пространство и время.

XX век ознаменовался ростом специализации во всех сферах человеческой деятельности, усилением технизации общества, появлением целого ряда неклассических теорий: теории относительности А. Эйнштейна, квантовой механики (Э. Шредингер, В. Гейзенберг, П. Дирак), генетики, психоанализа (З. Фрейд), кибернетики, синергетики (И. Пригожин) и других. Появление множества новых научных дисциплин и разработка междисциплинарных исследований привели к изменениям мировоззренческих установок, в основе которых лежат определенные положения:

признание влияния деятельности субъекта на изучаемый объект; перенос интереса изучения с объекта исследования на границу взаимодействия объекта и субъекта;

отказ от поиска абсолютной истины, признание субъективной окрашенности научных утверждений;

введение в качестве объясняющего принципа, помимо механической, еще и статистической причинности [3, с.102].

В начале XXI века можно говорить не только об углублении наметившихся изменений в основаниях научного знания, но и о формировании новых мировоззренческих установок, характерных как для научной, так и для других областей духовной жизни человечества. Основу этого формирующегося мировоззрения составляют разработки неклассической философии, новейшей физики, синергетики и глубинной психологии, которые отражают сближение позиций рационального западного мышления с установками восточной философии.

Важнейшей чертой нового мировоззрения является представление единства мира, в котором каждый элемент равен по значимости остальным, и человек является одним из составляющих это множество. С данной идеей связано признание самоценности природы и установка не на ее подчинение, а на ее сохранение. Важную роль приобретает идея необратимости процессов развития объектов изучения; происходит замена представлений о мире в характеристиках жестких свойств и качеств на видение его как совокупности изменяющихся состояний;

наблюдается релятивизация фундаментальных научных и философских понятий, признание их взаимной обусловленности и определяемости, стирание граней между противоположностями и видение их в качестве различных проявлений некой единой сущности.

«Единство мира» – это архетипическая идея, распространенная по всему свету и во все времена. Так, сквозной установкой мировоззрения Востока является представление о единстве всех вещей и явлений. К самому зарождению западной философии и научной мысли относятся поиски натурфилософии Древней Греции первоначал, лежащих в основе окружающего мира. В качестве первоэлементов мира различные философы выделяли различные природные стихии: воду (Фалес), огонь (Гераклит), воздух (Анаксимен). Идея первоначала в явной или неявной форме содержит в себе мысль о родстве всех вещей, которые вышли из единого основания.

В науке XX века проблемы человека стали выдвигаться на передний план и рассматриваться в свете взаимодействия с неживой природой. Так, еще в первой трети XX века в работах А. Чижевского (опередивших свое время и нашедших отклик лишь в последние десятилетия) было показано влияние циклической активности солнца на деятельность живых организмов, в том числе и человека, не только на биологическую, но и на социальную стороны его деятельности. Существование человека стало возможно определенным свойством Вселенной, в которой человек – элемент целостной системы.

Нынешний этап развития материального производства и всего бытия общества, меняя теорию и практику природопользования, настоятельно заставляет пересмотреть и обеспечивающее их мировоззрение. Сегодня в реальной трансформации целостного мировоззрения людей на первое место выдвигается экологический фактор бытия общества. Анализ современной экологической ситуации показывает, что мир прошел половину пути от глобального экологического кризиса к тотальной экокатастрофе, которая, скорее всего, произойдет в середине XXI века [4, с. 44]. Говоря языком синергетики она и будет точкой бифуркации, с которой эволюция биосферы и всей Земли начнет совершенно новую траекторию развития, но вполне возможно, уже без человечества.

Мысль о необходимости первой в истории «человеческой революции» в мировоззрении и образе жизни как условия выживания человечества впервые высказал А. Печчеи в 1977 году [5, с. 7–8, 302]. Идею экологической по содержанию «первой глобальной революции» поддержал созданный им Римский клуб [6, с. 3–6]. Экореволуция должна быть мирной и гуманной и проходить в форме глобального эконсеобуча и последующего глобального референдума и консенсуса.

Конференция по проблемам окружающей среды в Рио-де-Жанейро (июнь 1992), где присутствовали главы почти всех государств (114 из 178), привела участников к выводу о «...неизбежности смены парадигмы развития земной цивилизации. Формы индустриального потребительского развития исчерпали свой потенциал. Чтобы остановить процесс деградации и самоистребления, необходимо кардинально изменить вектор развития цивилизации. Мирное сообщество императивно вынуждено перейти на путь устойчивого сосуществования человека, общества и природы» [7, с. 21].

Психиатрия и психология, изучавшие человека по образцу естественных наук, первыми столкнулись с неразрешимыми проблемами и ощутили необходимость взглянуть на человека по-иному. На рубеже XX века З. Фрейд показал, что не все в человеке подчиняется рациональному началу, открыв тайные области человеческой психики. Его коллега и соратник К. Юнг, рассматривая человека в единстве с природой, ввел понятие коллективного бессознательного, которое обладает универсальностью – общностью для всех людей.

Мысли о необходимости включения сознания в построение общей физической теории, хотя и высказываются отдельными учеными, но остаются пока маргинальными для науки в целом. Принятые критерии рациональности не так быстро поддаются кардинальной ломке. При этом ростки нового мировоззрения, которые пробиваются в синергетике, современном физическом и психологическом знании, могут явиться основой для пересмотра критериев научности.

Смещение интереса с исследования объекта на границу взаимодействия субъекта и объекта является одной из особенностей формирующегося научного мировоззрения. Именно граница, место

встречи субъекта и объекта, граница второго и первого миров, употребляя термины К. Поппера, является тем, что задает законы становления и функционирования субъект-объектной диады. Неизолированный объект и неизолированный субъект, но целостная диада должны стать предметом научной мысли.

Искусство XX века отбросило и такие принципы реализма, как абсолютность пространства и времени. Сюрреализм, смешав реальность обыденного сознания и образов сновидений, не только поставил «на одну доску» правду и вымысел, но и уравнивал разновременные события. На одной картине соседствуют сон и явь, прошлое и будущее. Эти тенденции можно проследить и в искусстве, и в кино, и в литературе. При этом очень важно сохранить высшие мировоззренческие ориентиры в жизни, потеря которых может вести к самоубийствам, наркомании, алкоголизму, преступлениям. «Историческая жизнь народов, – подчеркивал В.С. Соловьев, – определяется прежде всего их основными убеждениями, их общим мировоззрением» [8, с. 15].

Понятие «здоровый образ жизни» имеет не только медико-биологическое содержание, но включает и социальный аспект [9, с. 6–7]. При этом здоровье понимается как состояние полного физического, психологического и социального благополучия человека. Здоровый образ жизни является необходимым условием для существования человека, а также гарантией проводимых в обществе социально-экономических преобразований. Он включает типичные и существенные виды жизнедеятельности людей, которые определяются конкретными социально-экономическими условиями, мировоззренческими ценностными и нравственными ориентациями.

В центре внимания понятия «здоровый образ жизни» находится идея гармоничного развития человека как существа биологического и социального, где главное место отводится его способности полноценно выполнять личностные и социальные функции. Эта способность зависит и от состояния организма, и от ценностных ориентаций личности, и от социальных и природных факторов. Качественное выполнение социальных функций индивидом во многом связано с убежденностью в необходимости своей деятельности на пользу общества.

Природа и человечество тесно взаимосвязаны, однако их развитие в наши дни антагонистично друг другу. В связи с этим возникает проблема совместного развития, проблема коэволюции. При этом неправомерно навязывать свое видение мира и путей его эволюции носителям других мировоззрений, ценностей и идеалов. Путь «спасения мира» не может состоять в подавлении иных мировоззрений и образов жизни.

Современная мировая цивилизация имеет свою мировоззренческую идеологию, которая изложена в философских работах Ф. Бэкона, Р. Декарта и других ученых. Природопокорительное мировоззрение явилось той идеологической основой, на которой общество строило свою рыночную стратегию выживания в борьбе с природой, всегда и везде преследуя свои сиюминутные выгоды. Ошибочность и губительность такой идеологии очевидны сегодня.

Синергетика открывает новые принципы управления, экономии и ускорения развития общества. У современной России нет времени повторять всю эволюцию капиталистического общества, которая протекала 400–500 лет. Необходимо миновать драматизм извилистого пути «выживания сильнейших», познать законы совместной жизни, коэволюции, конвергенции разнородных элементов мира с сохранением культурно-исторических особенностей, темпа развития, качества жизни. [10, с. 12–15].

Современное понимание устойчивого развития общества объединяет два основных признака – антропоцентрический и биосферноцентрический. Под первым признаком понимается возможность выживания и дальнейшего развития человечества (страны). Второй признак означает сохранение биосферы как естественной основы жизни на Земле и ее эволюции. Переход мирового сообщества на стратегию устойчивого развития предопределяет и осознание новой цивилизационной парадигмы.

В качестве равноправной научной базы следует рассматривать и теорию становления ноосферы (сферы разума). Выживание и непрекращающееся (устойчивое) развитие цивилизации возможно только в результате включения механизмов управления, базирующихся на рациональной составляющей и формирующемся ноосферном интеллекте [11]. В настоящее время цивилизация, состоящая

из разумных индивидов, неуклонно движется к своему трагическому финалу – глобальной экологической катастрофе.

Н.Н. Моисеев считает, что главная задача научного анализа, главная, но далеко не единственная, сформулировать систему запретов. Этот факт поняли еще во времена нижнего палеолита наши человекоподобные предки. Уже тогда начали возникать различные табу. По существу, современная наука и должна определить новую систему запретов. И рекомендаций – как эти запреты реализовать [12, с. 156].

Признавая возрастающее влияние экологических факторов и экологии как науки на трансформацию мышления, сознания и мировоззрения людей, на ориентацию социальной деятельности, актуальной является задача подчинения стихийного процесса развития мировоззрения в обществе планомерному формированию адекватного современной эпохе научного мировоззрения, управление этим процессом.

Наука сегодня позволяет более конкретно оценить место человека и человечества в направленной эволюции планеты Земля. Это переход от биологической эволюции к социальной, от генетической информации к культурной и от нее к техноэлектронной. Человечеству необходимо мобилизовать силы разума для адаптации к условиям техносферы и ближнего космоса, выработать контуры парадигмы выживания.

Опережающее развитие ряда областей человеческой деятельности, особенно интеллектуально-духовной, – один из важнейших принципов ноосферного сознания и управления. В России без возрождения ее духовного потенциала невозможно реализовать ноосферный вариант устойчивого развития. Для его реализации необходимо изменение мировоззрения от простого осознания национальной самобытности до глобального понимания идеи ноосферогенеза как подлинно русской и вместе с тем общечеловеческой, как составной части российского антропокосмизма и менталитета.

С позиций классической науки как при материалистическом, так и при идеалистическом миропонимании человек представляется или верхним пределом эволюции неживого в живое, связанным в конечном счете с превращением обезьяны в человека, или результатом

божественного творения. Такой мировоззренческий подход предполагает известными происхождение и сущность человека, завершенность человеческой эволюции, прекращение развития мозга, интеллекта, наличие «готового человека».

Человек в качестве составной части самоорганизующейся, находящейся в постоянном развитии природы, не может быть «готовым», лишенным развития, всецело определяемым закономерностями общества. Человек, – считает Тейяр де Шарден, – «созидает свою душу на всем протяжении своего земного существования, и в то же время он участвует в другом созидании, в другом «деянии», которое бесконечно превосходит перспективы его личного становления и вместе с тем направляет их, тесно переплетаясь, – в становлении мира» [13, с. 21].

Сегодня все большее число западных ученых и философов приходят к отрицанию вывода о неизменности человека как биологического вида. Они заявляют, что благодаря информационной революции появится более совершенный человек [14]. По их мнению, потомки современного человека будут иметь более совершенный мозг и иммунную систему, а также врожденные качества альтруизма и любознательности.

С позиций постнеклассического научного знания и вытекающей из него открытости мира незавершенность развития человека, продолжение его эволюции являются отправными мировоззренческими положениями [15, с. 326]. Развитие человека – это прежде всего развитие его разума. На ранних ступенях духовное развитие человека было связано с мифологическими представлениями, на более поздних вырабатывается религиозное мышление, а в настоящее время их место занимает научный рационализм. Видимо, на стадии перехода к новому способу мышления осуществляется интеграция всех форм постижения человеком мира. Расшифровка, освоение и переработка природной генетической информации уже в XXI веке позволит продлить жизнь человека и коренным образом изменить условия его жизни.

В последние годы происходит становление новой мировоззренческой парадигмы глобальной креативности, которая хорошо коррелируется с фундаментальными принципами современного естество-

знания, процессами самоорганизации и эволюции, важнейшими предпосылками креативной деятельности субъекта. На основе данных по физиологии мозга, психологии поведения, генетики делается вывод о том, что динамическая нестабильность человеческого мозга является базовым ингредиентом его творчества как способа существования (Пригожин, Сперри). Выбор дальнейших путей развития творчества во многом зависит от понимания идеалов и ценностей креативной деятельности.

Интересные наблюдения и мысли содержатся в книге А. Подберезкина, В. Макарова «Стратегия будущего президента России: русский путь» [16]. Среди нынешнего мировоззренческого хаоса авторы выделяют несколько тенденций: либерально-демократическую, ортодоксально-коммунистическую, традиционалистскую и «обобщающую тенденцию», которая вызревает «на стыке» трех предыдущих и является качественно новым явлением в общественно-политическом сознании России. Это – государственно-патриотическое мировоззрение, идущее взамен коммунистической и демократической культур.

Президент России Владимир Путин в статье «Россия на рубеже тысячелетия» отмечает намечавшийся процесс усвоения, принятия нашим народом наднациональных, общечеловеческих ценностей, возвышающихся над социальными, групповыми, этническими интересами». Россияне приняли такие ценности, как свобода слова, выезд за границу и другие. Консолидация российского общества опирается сегодня на исконные, традиционные ценности: патриотизм, державность, социальная солидарность.

Новая российская идея, видимо, родится как сплав, как органическое соединение универсальных, общечеловеческих ценностей с исконными российскими ценностями, выдержавшими испытание временем. Развитие страны немислимо без согласия по общим целям. «Единство России скрепляют присущий нашему народу патриотизм, культурные традиции, общая историческая память» [17, с. 3]. Национальная мировоззренческая идея уже вызревает в нашем обществе в условиях острой конкуренции за качество жизни, национальное богатство и прогресс.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Культура и этика. М., 1973.
2. Конституция Российской Федерации. М., 1995.
3. *Гиндилис Н.Л.* Изменение мировоззренческих установок современной науки // Философские науки. 1999. № 3–4.
4. *Зубаков В.А.* Куда идем: к экокатастрофе или экореволюции // Философия и общество. 1999. № 1; 2000. № 2.
5. *Печчеи А.* Человеческие качества. М., 1980.
6. *Кинг А., Шнайдер Б.* Первая глобальная революция. М., 1993.
7. *Коптюг В.А.* Устойчивое развитие цивилизации и место в ней России. М.; Новосибирск, 1996.
8. *Соловьев В.С.* Сочинения в 2 т. М., 1989. Т. 1.
9. *Корченков В.В.* Социологические проблемы здорового образа жизни. М., 1998.
10. *Князева Е.Н., Курдюмов С.П.* Принципы коэволюции сложных систем и социальное управление // Синергетика и социальное управление. М., 1998.
11. *Урсул А.Д.* Становление ноосферного интеллекта и опережающее образование // Синергетика и образование. М., 1997.
12. *Моисеев Н.Н.* Экология и образование. М., 1966.
13. *Шарден Т. де.* Божественная Среда. М., 1992.
14. *Минард Е.* Эволюция богов. М., 1966.
15. *Егоров В.С.* Синергичное миропонимание и управление // Синергетика и социальное управление. М., 1998.
16. Слово. 2000. 19–20 янв.
17. *Путин В.В.* Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. 2000. 11 июля.

НОВЫЕ НАЗНАЧЕНИЯ

ПРЕЗИДЕНТ-РЕКТОР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Егоров Владимир Константинович родился в 1947 году в г. Канаш Чувашской республики в учительской семье. После окончания средней школы поступил на историко-филологический факультет Казанского университета.

Получив в 1971 году диплом с отличием по специальности – история, В.К. Егоров поступил в аспирантуру Казанского университета. В 1974 году защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата исторических наук, в 1986 году – доктора философских наук.

Работал на руководящих должностях в аппарате ЦК ВЛКСМ и ЦК КПСС; на журналистской работе; ректором Литературного института им. М. Горького Союза писателей СССР; помощником Президента СССР; главным научным сотрудником Аналитического центра Миннауки, Минпрома РФ и Российской Академии Наук; профессором кафедры теории и истории культуры и социальной психологии Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации; директором Российской государственной библиотеки; министром культуры Российской Федерации.

В.К. Егоров является автором около 100 научных публикаций по проблемам истории, философии истории и культуры. Среди них книги: История есть смена поколений (М., 1986); История в нашей жизни (М., 1990; Берлин, 1992); Интеллигенция и власть (в соавт.) (М., 1993); Звезда бледнеет. Размышления над советской историей. 1917–1991 годы. (Берлин, 1991; Токио, 1992); Из тупика в неизвестность. Перестройка М. Горбачева (Берлин, 1992; Нью-Йорк, 1993); Многоликая Россия: XX век (М., 1998).

28 марта 2000 года В.В. Путин своим Указом назначил В.К. Егорова президентом-ректором Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

**РЕКТОР
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**



Наумов Сергей Юрьевич родился в 1963 году в г. Саратове. После окончания средней школы и службы в армии поступил и успешно закончил исторический факультет Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского.

В 1989 году стал аспирантом института социальных исследований Академии Наук ГДР в Берлине, с 1990 по 1992 годы – он аспирант Академии общественных наук при ЦК КПСС. В 1992 году защитил кандидатскую диссертацию.

В 1992–1996 годах работал руководителем секретариата главы Администрации г. Саратова, доцентом кафедры истории и экономической теории СВШ МВД РФ, председателем Комитета по информации, общественным отношениям и социальному прогнозированию Ад-

министрации г. Саратова, вице-мэром, руководителем департамента социальной сферы мэрии г. Саратова.

С октября 1996 по август 1999 года – ректор Поволжского кооперативного института. В 1998 году защитил докторскую диссертацию с присвоением ученой степени доктора исторических наук. С августа 1999 года работал вице-губернатором Саратовской области.

С.Ю. Наумов является автором многих научных публикаций по проблемам социальной и кадровой политики государства, совершенствования государственной и муниципальной службы: Социальная политика СССР и России: методология, исторический опыт (М., 1996); Социально-экономическая политика Советского и Российского государства: История становления и развития (Саратов, 1997); Роль социологических исследований в выработке стратегического направления управленческой деятельности (Саратов, 1997); Формирование и реализация социальной политики в условиях коренной модернизации общественно-политической системы: 80–90-е годы XX столетия (Саратов, 1998); Социальный статус государственного служащего (в соавт.) (Саратов, 2001); Кадровый потенциал органов местного самоуправления (в соавт.) (Саратов, 2001).

26 февраля 2001 года С.Ю. Наумов общим собранием избран ректором Поволжской академии государственной службы.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕГИОН: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

Аяцков Д.Ф.

ПРОМЫШЛЕННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА: ОЦЕНКА
СОСТОЯНИЯ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ 5

Шаймиев М.Ш.

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН 16

Наумов С.Ю.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ
КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ 25

Чичканов В.П.

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ТРАНСФОРМАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 35

НА ПУТЯХ К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Черкасов В.Е., Ермакова Е.А.

ФИНАНСОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА:
ПУТИ УКРЕПЛЕНИЯ 51

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Аксененко Ю.Н.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ
ОСНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 64

Стенищева О.Б., Константинова Л.В.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ И ОРИЕНТИРЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ 73

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Герасимова В.В., Кумакова С.В.

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СТРУКТУР
С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ 82

Брянцев И.И.

ВЛИЯНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ НА ПОЛИТИКУ
ОБЩЕСТВЕННОГО СОГЛАСИЯ 91

НОВЫЕ ПОДХОДЫ В УПРАВЛЕНИИ ЭКОНОМИКОЙ

Гусаров Ю.В.
УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРИОД НЕСТАБИЛЬНОСТИ РАЗВИТИЯ 96

Романцов А.Н.
РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ
НЕРАВНОВЕСНОСТИ 106

Иванов Г.М.
ПОКАЗАТЕЛИ БЕДНОСТИ И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА 112

ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

Каранатова Л.Г.
КОНКУРСНАЯ СИСТЕМА РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ
НА ЗАКУПКУ ПРОДУКЦИИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД 124

Михайлов В.Н.
РАЗВИТИЕ СТРАХОВОГО РЫНКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 131

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

Цыбулевская О.И.
УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ – ПРИОРИТЕТНОЕ
НАПРАВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ 141

ЛИЧНОСТЬ И ВРЕМЯ

Гасилин В.Н.
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ
ИДЕНТИФИКАЦИИ ЧЕЛОВЕКА 150

Зазаева Н.Б.
СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЕКТЫ
РУССКОГО НЕОИДЕАЛИЗМА 156

МИРОВОЗЗРЕНИЕ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ

Белов А.П.
МИРОВОЗЗРЕНИЕ НА РУБЕЖЕ XXI ВЕКА 164

НОВЫЕ НАЗНАЧЕНИЯ