ВЕСТНИК

ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ имени П.А. СТОЛЫПИНА

Научный журнал

№ 10
2006

Саратов

В Е С Т Н И К ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ИМЕНИ П.А. СТОЛЫПИНА

№ 10
2006

Научный журнал

Учредитель
Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина

Главный редактор – профессор ***С.Ю. Наумов***
Зам. главного редактора – профессор ***О.Н. Фомин***
Ответственный секретарь – ***С.Г. Сергеев***

Редакционный совет:

С.Ю. Наумов (председатель), ***П.Л. Ипатов*** (Саратовская область), ***К.А. Титов*** (Самарская область), ***В.К. Бочкарев*** (Пензенская область), ***О.И. Бетин*** (Тамбовская область)

Редакционная коллегия:

В.Н. Гасилин, *д-р филос. наук;* ***В.В. Герасимова,*** *д-р экон. наук;* ***В.П. Жуковский,*** *д-р педаг. наук;* ***Э.Г. Липатов,*** *канд. юрид. наук;* ***О.И. Марченко,*** *канд. экон. наук;* ***Е.В. Масленникова,*** *канд. социол. наук;* ***А.Н. Романцов,*** *д-р экон. наук;* ***Ю.И. Тарский,*** *д-р социол. наук;* ***Т.П. Фокина,*** *канд. филос. наук;* ***О.И. Цыбулевская,*** *д-р юрид. наук;* ***Т.И. Черняева,*** *д-р социол. наук*

© ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина», 2006

№ 10
2006

B U L L E T I N
OF THE VOLGA REGION ACADEMY
F O R C I V I L S E R V I C E
NAMED AFTER P.A. STOLYPIN

Science magazine

Founder:
Volga Region Academy for Civil Service
named after P.A. Stolypin

Editor-in-chief: Professor ***S.Yu. Naumov***
Deputy editor-in-chief: Professor ***O.N. Fomin***
Executive secretary: ***S.G. Sergeev***

Editorial councel:

S.Yu. Naumov (Chairman), ***P.L. Ipatov*** (Saratov Region), ***K.A. Titov*** (Samara Region), ***V.K. Bochkarev*** (Penza Region), ***O.I. Betin*** (Tambov Region)

Editorial board:

V.N. Gasilin, *Doctor of Philosophic Sciences;* ***V.V. Gerasimova,*** *Doctor of Economic Sciences;* ***V.P. Zhukovsky,*** *Doctor of Pedagogic Sciences;* ***E.G. Lipatov,*** *Candidate of Sciences (Jurisprudence);* ***O.I. Marchenko,*** *Candidate of Sciences (Economy);* ***E.V. Maslennikova,*** *Candidate of Sciences (Sociology);* ***A.N. Romantsov,*** *Doctor of Economic Sciences;* ***Yu.I. Tarsky,*** *Doctor of Sociological Sciences;* ***T.P. Fokina,*** *Candidate of Sciences (Philosophy);* ***O.I. Tsibylevskaya,*** *Doctor of Law Sciences;* ***T.I. Cherniaeva,*** *Doctor of Sociological Sciences*

© Volga Region Academy
for Civil Service named after P.A. Stolypin, 2006

ОТ РЕДКОЛЛЕГИИ

Уважаемые читатели!

Перед Вами – 10-й, юбилейный выпуск научного журнала «Вестник Поволжской академии государственной службы», первый номер которого вышел в свет ровно пять лет назад. За это время на страницах издания опубликовано множество статей, посвященных различным аспектам публичного управления в экономической, социальной и политической сферах.

В числе авторов журнала – руководители регионов и муниципальных образований, депутаты Государственной Думы, законодательных и представительных органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, ученые и управленцы-практики. Заметным достижением «Вестника ПАГС» стали публикации зарубежных научных и общественных деятелей – партнеров академии из Болгарии, Венгрии, Словакии, Польши, Германии, Франции, Бельгии, Италии, Швейцарии, США. Высказанные в них идеи позволяют оценить, адаптировать и использовать зарубежный опыт в процессе модернизации систем управления в России.

Журнал живо откликается на актуальные проблемы государственного и муниципального управления – целый ряд опубликованных материалов посвящен проводимым в Российской Федерации административной реформе и реформе государственной службы.

Учитывая статус Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина как высшего учебного заведения, редакционная коллегия журнала достаточно много внимания уделяет рассмотрению теоретических и практических аспектов реформирования высшего образования в России, включая процесс вступления в Болонский процесс.

Насыщенность информацией, добротность аналитических материалов, глубокий подход к исследованию проблем авторитетными учеными, политиками, управленцами вызывают интерес читателей к каждому номеру журнала. «Вестник ПАГС» зарегистрирован в международном классификаторе периодических изданий и внесен в каталог «Роспечати».

Приглашаем к сотрудничеству представителей органов государственной и муниципальной власти, ученых, специалистов в области публичного менеджмента, всех, кому интересны проблемы управления и кто не равнодушен к судьбе России как современного демократического правового и социального государства.

РОЛЬ СЕНАТОРСКИХ РЕВИЗИЙ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕФОРМ В РОССИИ

Т.А. Михалкина

Весьма ценным источником по истории государственного управления в России являются материалы сенаторских ревизий, которые регулярно проводились на протяжении XVIII – начала XX в. К ним относятся отчеты, составлявшиеся по окончании ревизии в одной или нескольких губерниях и содержащие подробную характеристику деятельности наместников, губернаторов, оценку порядка и эффективности работы местных учреждений. Сведения, полученные в ходе сенаторских ревизий, послужили информационной основой при подготовке и проведении реформ в России.

МИХАЛКИНА Татьяна Алексеевна – *кандидат исторических наук, ст. преподаватель Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина*

История сенаторских ревизий включает несколько этапов. В ходе административных преобразований 22 февраля 1711 г. как высший орган государственного управления был образован Правительствующий Сенат с широкими полномочиями. Уже в 1722 г. было положено начало институту сенаторских ревизий: в императорском Указе от 4 апреля предписывалось ежегодно посылать в провинции для производства ревизий (проверок) специальные комиссии во главе с одним из сенаторов [1].

Однако при Петре I этот институт практически не применялся [2, с. 88]. Только в 1726 г. состоялась первая сенаторская ревизия государственных учреждений Московской губернии, проведенная бывшим президентом Юстиц-коллегии, сенатором, графом А.А. Матвеевым. В ходе ревизии ему удалось вскрыть огромные злоупотребления местных должностных лиц [3]. Однако эта ревизия имела несколько неожиданные последствия: рассмотрев собранные материалы, Верховный тайный совет летом 1727 г. передал их в Сенат и коллегии, а самого Матвеева отрешил от всех должностей [2, с. 96].

Крупный шаг в развитии надзорных функций Сената был сделан при Екатерине II. По Манифесту 15 декабря 1763 г. Сенат делился на шесть самостоятельных департаментов, из которых 1-й департамент был обязан проводить сенаторские ревизии в губерниях, решать важнейшие вопросы управления [4]. Эти функции в дальнейшем были закреплены в Своде законов Российской империи, составленном в 30-х годах XIX в.

В царствование Екатерины Великой проводились как сенаторские ревизии (1763, 1795–1796), так и обзоры присутственных мест (1781, 1783–1785, 1787). Отличие обзоров от сенатских ревизий заключалось в том, что их целью было не столько выявление нарушения законов со стороны местных органов власти, сколько анализ деятельности этих органов по проведению в жизнь наиболее важных государственных реформ, например губернской (1775) и городской (1785). Чиновники, осуществлявшие обзоры, отчитывались не перед Сенатом, как ревизоры, а перед самой императрицей [5, с. 229].

При Павле I в 1799–1800 гг. были проведены ревизии 41 губернии, что стало единственным примером проверки такого масштаба. Сенаторы получили подробную инструкцию, которая легла в основу последующего законодательства, касающегося сенаторских ревизий. Согласно инструкции сенаторам вменялось в обязанность проверять деятельность судебных органов, исполнение законов, наличие предусмотренных законом учреждений и состояние делопроизводства в них; выяснять, разделена ли губерния на уезды, какова численность населения в уездах и городах, в каком состоянии находятся развитие торговли и уровень цен

на продовольствие, законны ли существующие в губернии сборы, каковы причины накопления недоимок. Сенаторы собирали данные о положении казенных крестьян, казенных лесов, получали сведения о кредитных учреждениях, проверяли деятельность сиротских домов, дворянских опек, приказов общественного призрения.

Ревизоры имели право на месте расследовать незаконные поступки должностных лиц, исправлять выявленные упущения, издавать распоряжения, обязательные для тех мест, куда они посылались. Сенаторы сразу рассматривали частные жалобы и решали дела по существу. Все распоряжения ревизоров находились под контролем Сената, который получал и обсуждал их донесения. Решения Сената по ревизиям, требовавшим издания новых законов, поступали на рассмотрение императора [6, с. 152–156]. После ревизии 1799–1800 гг. многие чиновники были уволены или преданы суду за вопиющие злоупотребления должностными обязанностями, изданы несколько указов о введении дополнительных должностей, об изменениях в структуре местных учреждений и административном делении [7, с. 47–48]. Согласно Указу от 1 декабря 1799 г., такие ревизии следовало осуществлять регулярно каждые три года.

Расцвет сенаторских ревизий относится к первой половине XIX в., когда было проведено 92 сенаторские ревизии, направленные на повышение эффективности работы местного аппарата [8, с. 754]. Обычной причиной назначения сенаторских ревизий губерний становились злоупотребления по местному управлению, сведения о которых доходили до Сената по разным каналам. Инициатива же их назначения принадлежала, как правило, Сенату или министру юстиции.

Чаще всего для работы командировались один-два сенатора. Сенаторские ревизии доставляли центральной власти обильный и в большинстве случаев достоверный материал для суждения о нуждах местного населения и о характере деятельности местной администрации [9]. Так, в 1802 г. злоупотребления калужского губернатора Д.А. Лопухина расследовал сенатор, знаменитый поэт Г.Р. Державин. По результатам работы сенаторской ревизии 18 ноября 1802 г. император Александр I издал Указ о борьбе с лихоимством и взятками среди чиновников. После ревизии М.М. Сперанского в 1819–1821 гг. было снято с постов около семисот сибирских чиновников, сорок восемь отдано под суд, включая генерал-губернатора; управление Сибирью видоизменили, административно-территориальное деление сделали более дробным.

В правление Николая I в декабре 1826 г. был создан специальный Комитет (в составе В.П. Кочубея, И.В. Васильчакова, А.М. Голицына, М.М. Сперанского и др.) для исследования различных вопросов госу-

дарственного строительства. В подготовленных рекомендациях члены Комитета одним из лучших средств надзора за законностью действий «подчиненных Сенату в порядке управления мест» признавали регулярные ревизии сенаторами.

К 40-м годам XIX в. надзорно-контрольные функции над низшими органами управления осуществляли Сенат, Кабинет министров, Государственный Совет, Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Сенаторские ревизии проводились как по повелению императора, так и по инициативе возникших в результате реформ начала XIX в. государственных органов. При посылке сенаторов на ревизии им поручалось «в отношении чиновников, со стороны коих замечены будут маловажные упущения по службе, употреблять более меры исправительных взысканий, и за важные упущения без видимых однако следов злоупотреблений, не давая суду, увольнять от должностей» [10, с. 637]. Сенаторы в процессе ревизии изучали письменные материалы (распоряжения, финансовые документы, отчеты нижестоящих органов управления), принимали депутации от местного населения, осуществляли прием и разбор жалоб от жителей ревизуемой губернии [11].

В 1880–1881 гг. по инициативе министра внутренних дел М.Т. Лорис-Меликова проходили сенаторские ревизии для проверки деятельности чиновников, выявления нужд населения и «настроения умов». По результатам ревизии летом 1880 г. Александру II было предложено ликвидировать Третье отделение Личной императорской канцелярии, что и осуществилось на практике. Не дожидаясь окончания ревизий, 28 января (9 февраля) 1881 г. Лорис-Меликов представил доклад императору с предложениями создать из чиновников и выборных от земств временные комиссии (финансовую и административную) для обработки собранных в результате сенаторских ревизий сведений и подготовки намеченных реформ, что означало бы введение представительных начал в систему управления империей. В своих отчетах, поданных по окончании ревизии, сенаторы С.А. Мордвинов, И.И. Шамшин, М.Е. Ковалевский и А.А. Половцев единодушно высказались за наделение земства исполнительной властью и введение мелкой земской единицы, а также за объединение правительственных органов в губернии (а Шамшин – и в уезде) с земскими и придание последним статуса «органов той же правительственной власти».

В 1881 г. была создана так называемая «кахановская» комиссия (по имени ее председателя – члена Государственного совета М.С. Каханова), в состав которой вошли видные чиновники, сенаторы, много раз проводившие ревизии губерний [12, с. 361]. Вскоре из состава комис-

сии была выделена подкомиссия под названием «совещание», которая подготовила проект Положения об устройстве местного управления. Авторами отмечалось, что существующее в губерниях управление не могло быть признано удовлетворительным, так как не отвечало требованиям «единства, простоты и силы». Комиссия в процессе своей работы установила, что картина местного управления, начертанная в отчетах ревизовавших сенаторов, свидетельствует: местный надзор, сосредоточенный всецело в лице губернатора, недостаточен. Результатами работы комиссии стало образование института земских начальников, изменение правового положения земских и городских органов управления.

В 1860–1890-х годах состоялись 23 сенаторские ревизии; наиболее крупной из них стала ревизия-обзор 1880 г., в ходе которой обследовались девять губерний (в том числе Саратовская). Всего же за период с 1800 по 1915 г. проведено более 130 ревизий [13, с. 84–86]. Последняя ревизия XIX в. датируется 1896 г., и только в 1905 г., после десятилетнего перерыва, правительство вновь обратилось к институту сенаторских ревизий: проведена серия сенаторских ревизий-обзоров, вызванных армяно-азербайджанскими столкновениями в Баку, еврейскими погромами в Одессе и Киеве, а также необходимостью реализации реформы земских учреждений в России [14–16]. С 1903 по 1915 г. было проведено 17 ревизий, в ходе которых выяснялись причины поражения России в русско-японской войне (ревизии Н.П. Гарина, А.А. Глищинского, Б.Д. Нейгарта, Н.А. Дедюлина, О.А. Медема), обстоятельства расстрела рабочих на Ленских приисках в 1912 г. (ревизия С.С. Манухина), причины топливного кризиса в России в годы Первой мировой войны (ревизия Б.Д. Нейгарта). Ревизия-обзор Туркестанского края проведена графом К.К. Паленом (1909); ревизии судебных органов – сенаторами Н.М. Рейнке и С.Я. Утиным [5, с. 227–235].

При проведении ревизий сенаторы получали огромные полномочия (инструкции 1907, 1909 и последующих годов). Так, при ревизии учреждений Военного ведомства они могли требовать предоставления им всех необходимых сведений и дел. Сенаторы имели право проверять делопроизводство генерал-губернаторских канцелярий, управлений железных дорог, банков, жандармских управлений и даже проводить обыски с выемкой документов у частных лиц, впервые получили право ведения следствия и предания военному суду [6, с. 170]. По итогам ревизий начала XX в. чиновники, уличенные в недобросовестном исполнении служебных обязанностей, во взятках, мошенничестве, предавались суду.

Опыт проведения сенаторских ревизий может быть востребован в условиях реформирования современной российской общественно-поли-

тической и социально-экономической систем. Актуально это и в отношении модернизации системы государственного и муниципального управления, поскольку преобразования в данной сфере требуют объективного централизованного мониторинга, позволяющего представить реальную картину состояния публичного администрирования в стране.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1835. Т. 6, № 3931.

2. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1997.

3. Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1835. Т. 7, № 4886.

4. Там же. Т. 16, № 11989.

5. *Орлова С.А.* Сенат как высший надзорно-контрольный и судебно-административный орган России // Известия высших учебных заведений: Правоведение. 2000. № 2.

6. *Паина Э.С.* Сенаторские ревизии и их архивные материалы (XIX – начало XX в.) // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX в.: Сб. ст. Л., 1967.

7. *Бочкарев В.* Сенаторские ревизии в России при Павле I // Известия Тверского педагогического института. Тверь, 1926. Вып. 1–2.

8. *Ерошкин Н.П.* Сенаторские ревизии // Советская историческая энциклопедия. М., 1969. Т. 12.

9. *Блинов И.А.* Сенаторские ревизии // Журнал Министерства юстиции. 1913. № 2, 4, 6, 7, 10.

10. *Блинов И.А.* Отношение Сената к местным учреждениям до реформ 60-х годов // История Правительствующего Сената за двести лет, 1711–1911. СПб., 1911. Т. 3.

11. *Рустамова С.М.* Административная юстиция в дореволюционной России. Махачкала, 2002.

12. История СССР с древнейших времен до наших дней. М., 1968. Т. 5.

13. Высшие и центральные государственные учреждения России, 1801–1917 гг. СПб., 1998. Т. 1.

14. *Зиновьев Н.А.* Отчет по ревизии земских учреждений Московской губернии. СПб., 1904. Т. 1–3.

15. Отчет по ревизии земских учреждений Вятской губернии. СПб., 1905. Т. 1–2.

16. Курское земство: Отчет по ревизии, произведенной в 1904 г. сенатором Н.А. Зиновьевым. СПб., 1906. Т. 1–2.

ОТЧУЖДЕНИЕ И ВОВЛЕЧЕНИЕ КАК ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

С.С. Иванов

Политический процесс – это историческое воплощение модели развития политической организации общества и определенной государственной деятельности, обусловленных взаимодействием многих факторов общественной жизни. В праве, которое является инструментом проведения государственной политики, должна учитываться роль «человеческого фактора». Практическое назначение политики заключается в установлении соответствия между правовым и нравственным развитием цивилизации. Общественная мораль, в которой воплощаются социальные нормы поведения людей, может в той или иной мере отклоняться от идеальных норм нравственности. Именно тогда проявляется феномен отчуждения человека от социального мира, возникает кризис его общественной адаптации.

ИВАНОВ Сергей Сергеевич – *кандидат политических наук, доцент Саратовского государственного социально-экономического университета*

Содействие продвижению политического развития общества по пути устранения разрыва между естественным и позитивным правом возможно на основе установления социально-политического консенсуса, что является важным условием реализации норм политической этики. При этом сама политика должна сблизиться, по мнению русского философа С.Н. Булгакова, с общественной моралью, содействующей в силу своих возможностей справедливому устроению социальной жизни [1, с. 92]. Политика обычно ограничивает социальное воздействие движущих сил правового развития, приспосабливая их для собственных благородных или неблаговидных целей. Однако главный смысл политики и права состоит в том, как писал П. Рикер, чтобы практически сформировать условия для реализации сущностных способностей человека [2, с. 31], то есть для преодоления его отчуждения от основных жизненных ценностей.

Дуализм естественных прав личности и средств их реализации в позитивном праве осуществляется через постепенное расширение социальной свободы граждан до рационально целесообразных пределов, определяющих границы государственного регулирования общественных отношений. Задачей политических и социальных институтов общества и государства является содействие повышению гражданского правосознания, без которого обретенная народом свобода легко может быть заменена новым рабством. Разумеется, в процессе правового восхождения к социальному идеалу следует учитывать реальные условия и интересы субъектов политического процесса. Политика приобретает гуманность и эффективность лишь при выражении в ней социально и индивидуально обусловленных интересов конкретных людей и стремлении к их согласованию.

Статистические показатели общественного благосостояния отражают степень осуществления политических целей, уровень социального развития государства, важнейшие проявления которого – сохранение общественной солидарности и пресечение социального эгоизма. Устремленность к идеалу справедливого государства характерна для всех эпох развития политической мысли, начиная с античности. Широко известно, например, изречение св. Августина Аврелия: «Что есть государство без справедливости? Банда разбойников». Убедительная верность такого суждения, по словам А.И. Солженицына, действенна и сегодня, спустя пятнадцать веков [3, с. 90]. Фома Аквинский в труде «О правлении властителей» подкреплял эту мысль утверждением, что только в добродетели человеку живется хорошо. По мнению Вл. Соловьева, особое внимание уделявшего философии права, «самое лучшее государство есть то, которое наиболее стеснительно для настоящего

реального зла и вместе с тем дает наибольший простор всем силам, двигающим общество к его будущему идеальному благу» [4, с. 332]. Следовательно, государство справедливо лишь при стремлении к осуществлению нравственной организации общественной жизни.

Основные факторы политического процесса представляют собой противоположные социальные феномены отчуждения и вовлечения. Эти этические категории добра и зла приоритетны для бытия каждой человеческой личности и применимы к общественным институтам и процессам, а борьба между ними составляет основной смысл человеческой истории, предмет вечных исканий мыслителей.

Отчуждение морали от политики, как правило, приводит к умозрительному социальному утопизму, отчуждение политики от морали – к безнравственности. Отчуждение позитивного права от естественного затрудняет реализацию прав и свобод человека, препятствует не только правовому, но и нравственному прогрессу общества, делает невозможным его устойчивое развитие.

Отчуждение – одна из основных проблем человеческого бытия, первое объяснение которой было дано в мифологии. В соответствии с ее теологическими интерпретациями первичной формой отчуждения является отчуждение между человеком и Абсолютом. По христианскому вероучению, человек изначально находился в полном согласии со своим Творцом, «видел Бога лицом к лицу» (Быт. 32, 30). Грехопадение нарушило этот непосредственный контакт и явилось первым актом индивидуальной свободы человека, началом его мышления, возвысившим от бессознательного, предчеловеческого существования до человеческого [5, с. 53]. Н.А. Бердяев видел основное содержание первородного греха в том, что люди предпочли идеальному состоянию всеединой гармонии с Богом и природой собственный путь проб и ошибок [6, с. 132–133].

Первородный грех – это своего рода первичная форма отчуждения, она повлекла за собой все иные его разновидности в процессе ухода человека в сторону материального прогресса, при котором духовно-нравственное развитие личности и общества остается на втором плане. В результате происходит своего рода объективация – отчуждение человека от природы и духовных благ. Уделом человека становятся сложные и мучительные поиски предмета веры. История религии, начиная с ее самых простых, примитивных форм, представляет собой этот длинный путь человеческого богопознания [5, с. 53–54]. Важнейшей смыслополагающей компонентой этического и культурного развития общества становится религиозное познание, направленное на преодоление отчуждения (вовлечение). Стремления и действия человека – образа и

подобия Абсолютной Личности – по восстановлению первичной связи с Богом и есть религия, начинающаяся в истории человечества после грехопадения [7, с. 28].

Вторичные, исторически обусловленные формы отчуждения – политическое (от власти) и социально-экономическое (от собственности) – стали естественным результатом общественного развития, они были вызваны невозможностью для многих людей поддерживать на необходимом социальном уровне свое гражданское достоинство. Политическое отчуждение народа возникает там, где государственная власть замыкается на себе самой, оставляя без внимания нравственные цели своего социального служения.

Разные формы и методы государственного управления, зависящие от духовно-нравственного состояния общества, могут способствовать либо политическому вовлечению, либо политическому отчуждению.

Наиболее глубокая степень вовлечения людей в общественные дела существовала во времена родоплеменного общества, когда человек не был отчужден от социального управления. Объединение людей происходило или на основе религиозно-правовых традиций (как в строе непосредственной теократии древней Иудеи, включая судейство), или по признаку участия в войске (строй военной демократии у германцев). Осуществление принципов общественной солидарности и справедливости основывалось на сознательном участии народа в собственной судьбе посредством исполнения норм права, защищавшего его интересы.

Дальнейшая эволюция социального управления в процессе образования государства привела к политической организации общества, само возникновение которой было связано с нарастанием отчуждения. Степень вовлечения либо отчуждения и при монархических формах правления, и в буржуазных демократиях усугублялась не только социально-политическими условиями, включая характер власти, но и личностными качествами политического лидера, способного выразить общенациональные интересы либо действующего наперекор им.

Во многих современных демократиях формальный подход к осуществлению политической власти не способствует вовлечению граждан в политический процесс, а, напротив, приводит к отчуждению народа от власти. Отрицательную роль при этом играют такие факторы, как консолидация бюрократии, использующей «административный ресурс» для победы угодных ей политических сил на выборах; коррупция среди государственных служащих; низкий уровень политической активности и политической культуры граждан, неразвитость гражданского правосознания. Все это способствует формированию внешне демократичес-

кого, а по сути номенклатурного режима «управляемой демократии», подпитываемого взаимодействием коррумпированной бюрократии и олигархии. При этом механизм «обратной связи» как неотъемлемый элемент всякого подлинного народовластия оказывается недейственным, что фактически воспроизводит на новом уровне политическое отчуждение, ставшее сегодня реальностью. Уместно в этой связи вспомнить слова Н.А. Бердяева: «Мы должны иметь мужество сказать, что царство демократии, одной своей стороной утверждая несомненную справедливость, другой посягает на благородные ценности, горы превращает в плоские равнины и не имеет никакого «во имя» [8, с. 386].

Активному вовлечению граждан в политический процесс, становлению гражданского общества способствует органическая демократия, о которой писал еще Г.П. Федотов [9, с. 144]. Она характеризуется стремлением к социально-политическому консенсусу, социальному партнерству, мировоззренческому плюрализму, правовому и социальному государству, укреплению политической культуры и гражданского правосознания, уважению к историческим и культурным традициям. В органическом народовластии суверенитет народа подкрепляется эффективной реализацией «обратной связи» между властными структурами и гражданами.

Органическая демократия предполагает политическое вовлечение в соединении с религиозным, когда большинство народа придерживается традиционного вероисповедания, определяющего его правосознание. Не насильственное насаждение какой-либо официальной идеологии, что означает воспроизводство отчуждения на мировоззренческом уровне, а органичный синтез традиций религии и права в общественном сознании придает демократии характер устоявшейся и вместе с тем способной к позитивно-правовым изменениям политической системы общества. Если право силы, не совместимое со свободой личности, ведет к отчуждению политической власти от нравственных начал, что характерно для строя формальной демократии, то для органической демократии свойственно утверждение силы права, связанного с незыблемыми нравственными началами, и прежде всего с признанием человеческого достоинства – безусловной ценности личности человека [10, с. 302–303].

Сущность религиозного вовлечения, проявляющегося в характере религиозной идеологии, воздействует на правосознание в качестве одного из факторов, определяющих место личности в обществе, что, в свою очередь, влияет на политическое вовлечение.

Осуществление вовлечения и преодоление отчуждения стало центральной задачей социалистического движения, историческая заслуга многих представителей которого состоит в анализе социальных корней

отчуждения. Особая роль при формировании путей решения этой проблемы принадлежит «раннему» К. Марксу. Следуя за Гегелем и Фейербахом, он выделял две формы отчуждения: религиозное и отчуждение труда (экономическое). Маркс считал причиной механизма религиозного отчуждения метафизическую проекцию религиозных представлений, которая, по его мнению, обессиливает человека, поэтому он приходит к атеизму – рационалистическому методу научного социализма и своего рода новой форме отчуждения. Как писал русский философ С.Н. Булгаков, «стремление человечества «устроиться без Бога, и притом навсегда и окончательно», о котором так пророчески проникновенно писал Достоевский и которое составляло предмет его постоянных и мучительных дум, в числе других, получило одно из самых ярких и законченных выражений в доктрине Маркса» [11, с. 248]. Путем преодоления религиозного отчуждения, альтернативным марксистскому, является подход видного представителя фрейдомарксизма Э. Фромма, который, по сути, выступил сторонником религиозного модернизма, направленного на замену авторитарных форм религии гуманистическими.

Более плодотворным, по сравнению с анализом религиозного отчуждения, стало у Маркса исследование отчуждения экономического. В основу рассмотрения этой проблемы было положено утверждение об отчуждении как своего рода социальном заболевании, присущем антагонистическому, классовому обществу. Э. Фромм, исследуя проблемы отчуждения в трудах Маркса, интерпретировал отчужденный труд в качестве самоцели, а не средства удовлетворения потребностей человека: «Для Маркса, как и для Гегеля, понятие отчуждения базируется на разнице между сущностью и существованием на том факте, что человеческое существование удалено (отчуждено) от его сущности, что человек в действительности представляет собой совсем не то, что он есть в потенции, или, иначе говоря, что он есть не то, чем он должен стать и чем может стать» [12, с. 396].

Гуманистический идеал предполагает синтез принципов свободы и равенства, преодоление отчуждения между ними. В социалистической мысли внимание концентрируется на конкретной общественно-экономической формации, которая на определенном этапе исторического развития реально опосредует свободу и равенство. До тех пор, пока формация остается антагонистический, остается антагонизм и в отношениях между свободой и равенством. Неограниченная свобода приводит к формированию олигархии, власти богатства, резкой социальной дифференциации, делающей реализацию гармоничного свободного развития личности невозможной. Тотальное социальное равенство, напро-

тив, приводит к грубо-уравнительному коммунизму, при котором человек становится обезличенным рабом государства, руководимого номенклатурой. Само ее появление представляет собой формирование социального класса, берущего на себя функцию организации общественного производства и, по меткому выражению Дж. Оруэлла, «более равного, чем другие». В обоих случаях результатом становится отчуждение человека и от свободы, и от равенства.

Гуманистический идеал, основанный на синтезе свободы и равенства, невозможен в условиях антагонистического общества отчуждения. Коллизия свободы и равенства, проходящая через всю человеческую историю, неразрешима в границах царства необходимости, поскольку выступает источником социальных конфликтов, препятствующих совершенствованию общества. Осуществление гуманистических ценностей, как писал сторонник неортодоксальной трактовки марксизма С. Платонов, «становится источником развития личности и общества в целом, постоянно нарушаемым и вновь восстанавливаемым на более высоком уровне тождеством равенства и свободы возвышающих друг друга в своей деятельности свободных и равных индивидов» [13, с. 129–130]. «Царство свободы начинается в действительности лишь там, где прекращается работа, диктуемая нуждой и внешней целесообразностью, следовательно, по природе вещей оно лежит по ту сторону сферы собственно материального производства», – констатировал К. Маркс [14, с. 386–387].

Проблематика отчуждения стала актуальной и для христианского персоналистического социализма. Так, главный представитель французского персонализма Э. Мунье воспринял из раннего марксизма признание объективной обусловленности человеческого бытия, учение о практике, переосмыслил критику отчуждения человека. Философ отмечал определенную близость идей марксизма и христианства, следовательно, персонализма [15, с. 31].

Французский мыслитель считает отчуждение постоянной угрозой для человека. Идеалистическое отчуждение, по его мнению, связано с разрывом между теорией и практикой, политическим романтизмом, подменой внутренней работы личности нарциссической психологической установкой, являющейся следствием беспечной и праздной жизни. Религиозное отчуждение – одна из форм идеалистического отчуждения, при котором религиозные иерархи стремятся к подчинению жизни участников конфессий собственному авторитарному контролю. Экономическое отчуждение, по Э. Мунье, возникает, когда вещная реальность берет верх над мечтами человека, в результате и в материальной, и в духовной жизни усиливаются тенденции, ведущие его к пассивности.

В отличие от Н. Бердяева, пришедшего к выводу о социально-нравственном вреде коллективизма, Э. Мунье стремится выделить в нем положительные стороны. Они возникают лишь в том случае, если инициатива не подменяется механическим действованием, а творчество – соглашательством. Вовлечение как деятельный процесс преодоления отчуждения Э. Мунье связывал с творческим трудом, активной общественной и политической деятельностью. Они призваны противостоять угрозе субъективизма, эгоцентризма, своего рода нарциссизма, а в общем итоге – дегуманизации, посягающей на внутреннюю целостность человеческого существа. Вовлечение является условием духовно-нравственного прогресса, называемого Э. Мунье трансценденцией, «…для вовлечения она будет принципом неуничтожимой свободы, а для свободы – принципом непрекращающегося вовлечения» [15, с. 45].

Притязание человеческого разума на безусловное значение, противоположное трансценденции, стало в истории причиной объективации – отчуждения человека от духовного мира, а в итоге и от полноты жизни. По утверждению Н.А. Бердяева, поглощенность неповторимо-индивидуального, личного общим, безлично-универсальным порождает господство материального мира над его душой, механическая общественная организация подавляет личность разобщением и эгоцентризмом, происходит доминирование необходимости над свободой [16, с. 195–196].

Философ отдавал себе отчет в том, что элемент объективации всегда будет присутствовать в исторических формах общественного устройства, так как материальная обусловленность социальных институтов связана с несовершенством устройства человеческого общества. В отличие от К. Маркса, полагавшего преодоление социально-экономического отчуждения человека основным и едва ли не единственным средством разрешения всех его проблем, персоналист Бердяев дает более глубокий социально-философский анализ феномена отчуждения, имеющего не только материальный, но в первую очередь нравственный аспект – социальный эгоизм, который он назвал «духовной буржуазностью». Персонализм выражает лично-индивидуальный характер всякого существования, поэтому подлинно христианская персоналистическая политика призвана преодолеть отчужденность на путях внесения в общество начал свободного универсализма (социального всеединства); способствовать расширению творческой и социальной свободы; содействовать развитию духовности, ориентированному на преобладание творчества над приспособлением [16].

Идеологическая роль объективации становится особенно заметной в процессе формирования социализма, когда происходит размежевание его

религиозных и атеистических разновидностей. Секуляризация (обмирщение) религиозных ценностей в атеистическом социализме влечет переключение человеческих устремлений, эмоций и верований с мира духовного на мир социальный. Направленность марксистской политической теории на преодоление отчуждения при своей практической реализации превращается в его источник: происходит самоотчуждение социализма. В результате вместо осуществления концепции всестороннего гармонического развития человека реальностью становится политическое доктринерство, в котором доминирует идолопоклонство, заменяющее истинную религию. Не случайно Ф.М. Достоевский в своем знаменитом романе «Бесы» писал об атеистическом социализме: «Социализм ведь это замена христианства, ведь это новое христианство, которое ведет обновить мир. Это совершенно то же христианство, только без Бога» [17].

На основе переосмысления философии всеединства Вл. Соловьева с позиций теории отчуждения и вовлечения представляется возможным сделать определенные выводы об общем смысле истории. Процесс религиозного, политического и экономического вовлечения человека осуществляется посредством взаимодействия абсолютного и относительного факторов общественного развития, в ходе которого происходит становление нравственной организации общества. Политический строй общественного идеала – свободная теократия – власть безусловного нравственного начала. Содержанием политического процесса является продвижение общества к сверхисторической форме этого идеального народоустройства, в ходе которого раскрываются положительные аспекты природы человека как существа политического и таким образом постепенно осуществляется его абсолютное вовлечение в реализацию нравственных оснований власти.

В свою очередь, историческая форма свободной теократии представляет собой относительное вовлечение человеческой личности в процесс взаимодействия церковного, государственного и культурного начал, между которыми, по словам философа, «должно быть единство без смешения и различение без разлучения» [4, с. 396]. Основная задача исторической формы свободной теократии – осуществление в собирательной нравственной организации должного отношения человека к духовным ценностям, ближним и природе [4, с. 395].

Вполне справедливым является определение системного кризиса российского общества как проявления отчуждения. Основными параметрами социального отчуждения стали десоциализация целых групп населения, приводящая к их маргинализации, потере нравственных ориентиров, и отрицательная демографическая ситуация в стране. Эко-

номическое отчуждение находит выражение в падении конкурентоспособности и деиндустриализации национальной промышленности, понижении жизненного уровня населения, росте инфляции.

Обоснованную тревогу вызывает нравственное отчуждение, проявляющееся в распространении девиантных форм поведения (преступности, коррупции, алкоголизма, проституции и наркомании), деятельности тоталитарных сект, разрушающих духовное пространство России, кризисе семьи как моральной и экономической основы общества. В силу этого насущной политической задачей является формирование методов вовлечения граждан в политический процесс с целью содействия становлению гармоничного и демократического по своему характеру общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Булгаков С.Н.* Основные проблемы теории прогресса // Соч.: В 2 т. М., 1991.
2. *Рикер П.* Торжество языка над насилием // Вопросы философии. 1996. № 4.
3. *Солженицын А.И.* Раскаяние и самоограничение как категории национальной жизни // Из-под глыб: Сб. ст. М., 1992.
4. *Соловьев В.С.* Оправдание добра. М., 1996.
5. *Фромм Э.* Бегство от свободы // *Фромм Э.* Бегство от свободы. Человек для себя. Мн., 2000.
6. *Бердяев Н.А.* Философия свободы // Соч. М., 1994.
7. *Мень А.* История религии: В 9 т. М., 1991. Т. 1.
8. *Бердяев Н.А.* О новом религиозном сознании // *Бердяев Н.А.* Sub specie aeternitatis: Опыты философские, социальные и литературные. М., 2002.
9. *Федотов Г.П.* Основы христианской демократии // Русские философы: Антология. М., 1996.
10. *Трубецкой Е.Н.* Два зверя // *Трубецкой Е.Н.* Смысл жизни. М., 1994.
11. *Булгаков С.Н.* К. Маркс как религиозный тип // Соч. М., 1993. Т. 2.
12. *Фромм Э.* Концепция человека у К. Маркса // *Фромм Э.* Душа человека. М., 1992.
13. *Платонов С.* После коммунизма: Книга, не предназначенная для печати. М., 1989.
14. *Маркс К.* Капитал // *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 25, ч. 2.
15. *Мунье Э.* Что такое персонализм? М., 1994.
16. *Бердяев Н.А.* Опыт эсхатологической метафизики: Творчество и объективация // *Бердяев Н.А.* Царство Духа и царство кесаря. М., 1995.
17. *Достоевский Ф.М.* Бесы // Полн. собр. соч.: В 30 т. Л., 1974.

ГЕНЕЗИС ЭЛИТНОЙ СТРУКТУРЫ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОЙ РОССИИ

Д.В. Попонов

В современных исследованиях переходных процессов политическим элитам, как ключевым акторам политической трансформации, уделяется первоочередное внимание. Не являются исключением и работы по изучению политических процессов в посткоммунистической России. Это объясняется, во-первых, слабостью институтов гражданского общества в России, которые объективно не могли быть авангардом демократизации; во-вторых, самой направленностью процессов реформирования, которые изначально были задуманы как действие «сверху». В этом отношении межэлитные и внутриэлитные взаимодействия приобретают особую значимость, а сама элит-

ПОПОНОВ Денис Вячеславович – *кандидат политических наук, доцент Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского*

ная структура позволяет как лакмусовая бумага оценивать осуществляемые преобразования.

В рамках предлагаемой статьи прежде всего необходимо определиться с основными понятиями. Элитную структуру можно характеризовать как совокупность элитных групп в рамках определенного политического пространства, а также практик, стратегий и механизмов межэлитных взаимодействий, главной целью которых является борьба за достижение и / или удержание власти. В данном понимании элитная структура выступает составной частью таких общих политологических категорий, как «политическое пространство», «политическая система» и «политический режим».

В свою очередь, процесс трансформации режимных характеристик политической системы в современной России можно представить как поступательное развитие демократических институтов и практик. Эти процессы, протекающие в рамках переходных политических режимов, изучает целое направление в науке, которое получило название «транзитология». Не ставя задачу подробного изложения транзитологической парадигмы, отметим лишь, что ее теоретики допускали поливариантность «демократического транзита» авторитарных режимов. Классики транзитологии Г. О'Доннелл, Ф. Шмиттер и другие в своих работах не раз отмечали, что переход от авторитарного правления не обязательно означает переход к демократии, возможен переход к еще более жесткому авторитарному правлению [1; 2; 3; 4].

Политический транзит чрезвычайно сложен, противоречив и сопровождается многочисленными «откатами» назад. Мало учредить демократические институты и процедуры, необходимо последовательно и кропотливо перестроить в этом направлении все компоненты политической системы. Только тогда главный ориентир будет достижим и «демократический транзит» станет реальностью. В любом случае временные параметры модернизации необходимо соотносить с характеристиками предыдущей авторитарной модели. Особенно важно учитывать ее ресурсный потенциал и пределы устойчивости, что позволит лучше планировать демократические преобразования.

Интерес к модернизационным процессам на региональном уровне не случаен. С одной стороны, учет регионального фактора и детальное исследование политических и социально-экономических реалий, которые можно фиксировать в различных субъектах Российской Федерации, дают возможность глубже и масштабнее осмыслить процессы трансформации на государственном уровне. С другой стороны, важно оценить, как выдерживается общий демократический вектор политичес-

кого развития на всех, и прежде всего на региональном, уровнях власти. В этом отношении наибольший интерес представляют общие системные выводы о генеральных тенденциях демократической трансформации региональных политических систем.

При рассмотрении вопроса о генезисе элитной структуры необходимо обратить внимание на ряд показателей. Основными переменными могут выступать структура и сплоченность элиты, композиция акторов, модель межэлитных взаимодействий и конкуренции. Все эти показатели в достаточной степени носят условный характер и направлены исключительно на решение исследовательских задач. Каждый из перечисленных компонентов сам по себе характеризуется конкретными моделями структурирования элитного пространства.

В частности, можно выделить два полярных типа структуры элиты – моноцентрическую и полицентрическую. Первая модель отличается одним властным центром, который замыкает на себе властные потоки, полицентрическая модель – множеством сравнительно автономных центров власти. При этом композиция акторов может характеризоваться как неопределенностью, так и ярко выраженным доминированием одной из элитных групп. Кроме того, различаются промежуточные варианты соотношения сил.

Модели сплоченности элиты также классифицируются. Элитная структура может быть разъединенной, фрагментированной и консолидированной. Идеальными моделями, которые описывают такой параметр, как «структура конкуренции», могут выступать неограниченная конкуренция, управляемая конкуренция и мобилизационная модель. Последней модели, в свою очередь, присуще фактически полное отсутствие конкурентных механизмов.

Наконец, последний параметр описывает систему межэлитных взаимодействий, существующую в элитной структуре. В данном случае имеется множество моделей, которые обусловлены рядом факторов – от институциональных и формальных до политико-культурных и теневых. Наибольшее влияние на структурирование межэлитных взаимодействий оказывают такие параметры, как форма правления, избирательная система и режимные характеристики политической системы.

Учет этих параметров позволяет построить матрицу возможных вариантов (сценариев) процесса трансформации элитной структуры. Рассматривая идеальную модель политической трансформации (переход от авторитаризма к демократии), можно проследить и изменение параметров элитной структуры. Моноцентрическая структура элиты с доминирующим актором трансформируется в полицентрическую мо-

дель, для которой характерен ограниченный демократическими процедурами плюрализм в межэлитных взаимодействиях. Элита становится более консолидированной, постепенно утрачивая высокие показатели фрагментации элитной структуры, типичные для авторитаризма. В целом модель межэлитных взаимодействий в демократической системе приобретает консенсусный характер, а структура конкуренции из управляемой и мобилизационной становится полномасштабной и фактически неограниченной. Это в определенной степени идеальная модель трансформации элитной структуры (табл. 1). Механически приложить ее к объяснению модернизационных процессов в ряде национальных государств, безусловно, нельзя. Тем не менее проследить особенности различных «демократических транзитов» с ее помощью можно, сделав соответствующую оценку перспектив демократического развития той или иной страны.

Таблица 1

Идеальная модель трансформации элитной структуры

Критерий анализа	Авторитарная модель	Демократическая модель
Структура элиты	Моноцентрическая	Полицентрическая
Соотношение сил	Доминирующий актор	Ограниченный плюрализм
Сплоченность элиты	Фрагментированная	Консолидированная
Модель межэлитных взаимодействий	Административная	Консенсусная
Структура конкуренции	Управляемая, мобилизационная	Неограниченная

В процессе трансформации региональной элитной структуры в постсоветской России наблюдаются три основных этапа. В качестве условных точек этой периодизации можно выделить три переломные даты: 1991 г., когда была ликвидирована партийная власть и на региональном уровне введен институт назначаемого губернатора; 1997 г., когда завершился первый большой цикл губернаторских выборов; 2005 г., когда на региональном уровне был ликвидирован институт прямых губернаторских выборов и определены новые правила формирования региональных парламентов.

Первый этап (1991–1996) напрямую связан с переходом от назначения к выборам региональных руководителей. В начале этапа главы региональных администраций назначались на должность соответствующим указом Президента РФ, что обеспечивало предельно четкие границы их деятельности. Генеральной тенденцией регионального полити-

ческого развития в этот период становится формирование полицентрической структуры элиты. В регионах создается несколько альтернативных центров политического влияния, каждый из которых обладал достаточно мощным ресурсным потенциалом. Прежде всего, речь идет о трех основных институтах – администрации региона во главе с губернатором, полномочном представителе Президента в субъекте Федерации и региональном парламенте, а также образуемых вокруг них элитных группах.

Степень влиятельности президентских представителей, обладающих широкими полномочиями, и законодательных органов государственной власти субъектов Федерации, которые раньше глав регионов оформили свою легитимность в ходе выборов, была достаточно высокой. Как правило, назначение главы администрации субъекта Федерации проходило спустя один-два месяца после утверждения в должности полномочного представителя Президента РФ. Зачастую именно с полпредом глава государства согласовывал возможные кандидатуры будущих губернаторов. Примерно за два – два с половиной года до первых губернаторских выборов прошли выборы в региональные парламенты, что также добавляло им авторитета и влияния [5].

Тенденции к полицентризму, по сути, стали единственным демократическим завоеванием на этом этапе. Межэлитные взаимодействия отчетливо носили конфликтный характер. Базовым институциональным конфликтом было противостояние назначаемых из Москвы глав администраций и избранных населением регионов парламентов [6]. В частности, такие важные для субъектов Федерации акты, как Устав (Конституция) региона, бюджет, избирательное законодательство, документы, определяющие статус и полномочия основных региональных политических институтов, налоговое законодательство, достаточно жестко позиционировали административные и законодательные элитные группы. В ряде регионов противостояние было особенно сильным и приобретало характеристики системного явления. Активное участие в «горизонтальных» институциональных конфликтах принимали полномочные представители Президента и муниципальные элитные группы. Помимо этого, имели место и внутриэлитные напряженности и конфликты.

Конфликтный характер межэлитных взаимодействий вносил существенный элемент неопределенности в структуру региональных элит. Под воздействием множества факторов соотношение сил постоянно менялось, что, в свою очередь, усиливало неопределенность результатов взаимодействия элитных групп. Неразвитость конкурентных механиз-

мов и слабость демократических практик и процедур предопределяли фрагментацию элитной структуры, делая ее предельно атомизированной и разъединенной.

В рамках *второго этапа* (1997–2004) элитная структура кардинально меняется. Появление фигуры избранного главы региона способствовало пересмотру стратегий межэлитного взаимодействия. На региональном уровне начала формироваться административная система властных отношений, которая характеризовалась моноцентрической элитной структурой при явном доминировании институтов исполнительной власти во главе с губернатором. Региональные администрации становятся в этот период фактически единственным центром принятия решений, беря под контроль все общественные и политические процессы. В частности, губернаторы практически в полном объеме контролировали законотворческий, бюджетный, избирательный процессы, ресурсный потенциал региона, переводя на себя все эффективные управленческие рычаги и механизмы.

Уровень сплоченности региональной элиты в данный период, безусловно, вырос, однако назвать ее единой все же нельзя. Элита была фрагментирована на основе как институциональных (элитные группы), так и неформальных (клиентелы) критериев. У некогда противостоящих институтов и группировок на этом этапе появляются общие интересы, главный из которых – сохранение власти, одновременно формируются собственные «зоны влияния». Доминирующей стратегией межэлитного взаимодействия становится формула «лояльность в обмен на невмешательство».

При общей тенденции снижения уровня конфликтности «по горизонтали», на первый план выходит противостояние различных уровней власти в региональном масштабе. Главным «разломом» в политических отношениях становится конфликт региональной власти в лице областной администрации (губернатора) и муниципальной власти в лице руководителя регионального центра. Кроме того, периодически обострялись отношения «Центр – периферия» в масштабах государства.

Межэлитная конкуренция со временем становится управляемой. Каждая элитная группа вынуждена согласовывать свои действия с другими участниками регионального политического процесса, соизмерять с ними свои интересы. Главным объектом позиционирования для всех группировок и клиентел стал глава региона, с его позицией в сложившихся условиях было просто невозможно не считаться.

Следует отметить, что административная модель властных отно-

шений в региональном масштабе оформилась и поддерживалась в первую очередь институциональным дизайном. В частности, этому способствовали господствующие длительное время мажоритарные схемы формирования региональных политических институтов и существующие модели организации региональной власти (президентско-парламентская модель с четким креном в пользу президентской компоненты) [7].

Последовательное разрушение административных режимов в российских регионах началось в 2000 г. Процесс был связан с реформаторским курсом Президента РФ В.В. Путина, который предусматривал сокращение границ деятельности и независимости глав регионов при одновременном создании на региональном уровне альтернативных губернатору центров политического влияния [8]. Безусловно, самой громкой инициативой главы государства в этом направлении, кардинально меняющей систему государственного управления, стало предложение об отмене губернаторских выборов, озвученное В. Путиным 13 сентября 2004 г. на расширенном заседании Правительства РФ. Соответствующие поправки в действующее федеральное законодательство были внесены уже спустя три месяца [9].

Согласно новому порядку Президент РФ предлагает законодательному (представительному) органу субъекта Федерации кандидатуру на должность высшего должностного лица региона. Региональное законодательное собрание должно рассмотреть эту кандидатуру в течение 14 дней и своим постановлением принять решение о ее утверждении или неутверждении. Если кандидатура не утверждается два раза, Президент имеет право распустить депутатский корпус региона.

Глава государства также получил право своим указом отстранять от должности высшее должностное лицо региона в том случае, если назначенное лицо утратило его доверие или не справляется со своими должностными обязанностями. Важно отметить, что произвести процедуру отстранения губернатора от должности Президент РФ может без решения парламентариев. Если законодательное собрание решит отстранить высшее должностное лицо субъекта Федерации от возложенных на него полномочий, парламентарии должны обратиться к главе государства, который должен или принять решение об отзыве высшего должностного лица, или оставить его в должности. То есть решение остается за Президентом России, законодательные органы формально не вправе отстранить губернаторов от должности.

Испытывая достаточно сильное влияние со стороны Президента, региональная элита фактически лишилась былой самостоятельности,

что не могло не отразиться на ее структуре. Трансформацию элитной структуры в рамках *третьего этапа* (с 2005 г.) определили две основные тенденции. Во-первых, структура элиты становится полицентричной. Ее политическое влияние и ресурсный потенциал оказались рассредоточены среди нескольких политических институтов. В частности, принятием в 2001 г. нового Федерального закона о политических партиях, последующим введением пропорционального элемента избирательной системы на выборах в региональные парламенты усилились региональные легислатуры и партийные структуры в рамках региона. Реальные полномочия и статус получили территориальные представительства федеральных министерств и ведомств, работающие теперь под началом главных федеральных инспекторов и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Расширение электоральных практик на местном уровне и новые принципы организации местного самоуправления значительно усилили муниципальную элиту. Однако все это многообразие было ограниченным как на нормативно-правовом уровне, так и в реальном политическом процессе.

Ограничения, прежде всего институционального плана, не позволяли сложиться устойчивой модели соотношения сил. Баланс интересов в рамках элитной структуры формировался в зависимости от конкретной ситуации, а потому характеризовался неустойчивостью. В качестве постоянного фактора, оказывающего решающее влияние на структурирование элитного пространства, можно обозначить лишь федеральный ресурс.

Вторая тенденция проявляется в восстановлении единства региональной элиты. Модель межэлитных взаимодействий в этот период можно определить как «навязанный консенсус». Элитные группы отказались от открытого политического противостояния, фактически свернув конкурентную борьбу, и признали доминирование федерального ресурса в региональном пространстве. Подобную консолидацию и унификацию региональной элитной структуры федеральному Центру удается поддерживать за счет отлаженного функционирования административных и партийных механизмов, которые можно рассматривать в качестве основных на сегодняшний день «скрепов» российской политической системы.

В обобщенном виде наиболее значимые показатели региональной элитной структуры на разных этапах ее становления в современной России можно представить следующим образом (табл. 2).

Таблица 2

Трансформация региональной элитной структуры в постсоветской России

Этап трансформации	Структура элиты	Соотношение сил	Сплоченность элиты	Модель межэлитных взаимодействий	Структура конкуренции
1991–1996	Полицентрическая	Неопределенное	Разъединенная	Конфликтная	Неограниченная
1997–2004	Моноцентрическая	Доминирующий актор	Фрагментированная	Административная	Управляемая
2005 – …	Полицентрическая	Неопределенное	Консолидированная	Навязанный консенсус	Мобилизационная

Демократическая трансформация элитной структуры – долгосрочный процесс. Россия и входящие в ее состав субъекты Федерации делают только первые шаги в этом направлении, поэтому все достигнутые на настоящий момент результаты не лишены противоречий. Демократические завоевания при структурировании региональной элиты в рамках любого из рассматриваемых этапов можно было назвать таковыми лишь с большими оговорками. Кроме того, достаточно сложно выявить какие-либо устойчивые тенденции трансформации структуры региональной элиты.

Совершенно очевидно, что та модель структуры региональной элиты, которая существует сегодня, также является временной. Есть основания рассматривать несколько возможных вариантов ее трансформации. Первый сценарий предполагает следование региональной элиты в фарватере центральной власти. Это – продолжение проявляющихся в настоящее время тенденций централизации государственной власти, которые неизбежно ведут к зависимому развитию субъектов Федерации и сокращению их самостоятельности. В условиях сползания современного Российского государства к авторитарному режиму на региональном уровне будут постепенно сворачиваться демократические практики и процедуры или сохранится их декоративный статус. Элитная структура региона, консолидированная и мобилизованная посредством административных и партийных механизмов, на практике также будет приобретать авторитарные характеристики.

В качестве альтернативы этому сценарию можно рассматривать постепенную демократизацию структуры региональной элиты. Осно-

вой для этого могут выступать различные демократические завоевания постсоветского политического развития: множественность акторов регионального политического процесса, достаточно высокий уровень консолидации элитных групп региона, консенсусные параметры межэлитных взаимодействий и другие. Сегодня нельзя исключать такой вариант развития событий. Однако существуют весьма серьезные препятствия на этом пути, которые делают этот сценарий маловероятным в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Главными препятствиями являются ограниченность демократических практик и процедур в региональном пространстве, слабость и перманентная трансформация институционального дизайна, отсутствие условий для ценностной консолидации элитной структуры региона.

Нельзя исключать и инерционное развитие элитной структуры региона и регионального политического пространства в целом. Основные характеристики этого сценария – низкий уровень активности, бездеятельность элитных групп, а также отсутствие целевых установок в развитии элитной структуры. Возможные перспективы – утрата региональной элитой качественных характеристик, функционального предназначения, своей роли в политическом процессе.

Таким образом, можно выделить набор конкретных факторов, способствующих демократизации региональной элитной структуры, главные из них следующие:

– долгосрочный, устойчивый институциональный дизайн регионального политического пространства, эффективные демократические процедуры и практики;

– доминирование формальных норм и практик регулирования политических отношений на региональном уровне, позитивные законодательные стратегии центр-периферийных взаимодействий в общегосударственном масштабе;

– расширение электоральных практик на уровне субъектов Федерации, пропорциональная система региональных и местных парламентских выборов;

– создание условий для развития политической конкуренции в региональной элитной структуре, множественность центров власти с четкими полномочиями и ресурсным потенциалом;

– наличие региональных механизмов внутри- и межэлитной консолидации.

Успешное продвижение в направлении демократизации региональной элитной структуры должно быть системным и одновременно учитывающим работу по всем обозначенным аспектам. При этом важно

понимать, что без осмысленных и целеустремленных действий элитных и общественных групп никакая демократическая трансформация не возможна в принципе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Шмиттер Ф.* Угрозы и дилеммы демократии // Пределы власти. 1994. № 1.

2. *Шмиттер Ф.* Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. 1996. № 5.

3. *Карл Т., Шмиттер Ф.* Демократизация: концепты, постулаты, гипотезы (Размышления по поводу применимости транзитологической парадигмы при изучении посткоммунистических трансформаций) // Полис. 2004. № 4.

4. *О'Доннелл Г.* Делегативная демократия // Пределы власти. 1994. № 2–3.

5. Политический альманах России – 1997 / Под ред. М. Макфола, Н. Петрова: В 2 т. М., 1998.

6. *Туровский Р.Ф.* Конфликты на уровне субъектов Федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования // Общественные науки и современность. 2003. № 6.

7. *Гельман В.* Региональные режимы: завершение трансформации? // Свободная мысль. 1996. № 9.

8. *Крыштановская О.В.* Анатомия российской элиты. М., 2004.

9. Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 15 дек.

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

Е.А. Тихон

Полномочия главы Российского государства, закрепленные в статье 89 федеральной Конституции, связаны с его функциями в отношении определения личного статуса человека и гражданина в России. Прерогативы Президента РФ в данной области обширны, касаются важнейших правовых и политических институтов и включают решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища, награждение государственными наградами, присвоение почетных званий, высших воинских и высших специальных званий, осуществление помилования.

Одним из неотъемлемых прав человека, провозглашенных Всеобщей декларацией прав и свобод человека, является право на гражданство. Россий-

ТИХОН Елена Анатольевна –
ст. преподаватель Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина

ское законодательство о гражданстве в полной мере согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права в области гражданства и прав человека, а решение вопросов гражданства и политического убежища возложено на Президента РФ как главу государства, гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Полномочия Президента РФ в области гражданства в общем виде закреплены в статье 29 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» [1]. Кроме этого, глава государства утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства [2], а при осуществлении полномочий по делам о гражданстве (приеме, восстановлении, выходе из гражданства) Президент РФ издает указы в каждом конкретном случае.

Для реализации своих полномочий Президент образует Комиссию по вопросам гражданства [3], которая осуществляет информационно-аналитическое обеспечение деятельности главы государства по решению вопросов гражданства и предоставления политического убежища, готовит предложения по совершенствованию государственной политики и законодательства в указанной области. Комиссия предварительно рассматривает ходатайства, поступившие на имя Президента, готовит предложения и проекты президентских указов. Комиссия работает на общественных началах, а информационно-аналитическое, организационно-методическое, документационное и правовое обеспечение ее деятельности осуществляет Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан [4].

С учетом возрастания значимости и роли российского гражданства в обеспечении стабильности и сплоченности общества, укрепления российской государственности, а также новых реалий и особенностей развития России, осенью 2003 г. Президент РФ предложил на рассмотрение Государственной Думы законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», направленный на упрощение процедуры приобретения российского гражданства лицами – бывшими гражданами СССР, проживающими на территории государств, образовавшихся в результате его распада [5]. По данным директора Федеральной миграционной службы К. Ромодановского, после принятия поправок проявилась устойчивая тенденция роста числа новых граждан России [6]. По упрощенной процедуре (три месяца вместо шести) российское гражданство могут получить иностранные граждане из Белоруссии, Казахстана и Киргизии, ведутся переговоры о заключении соглашения для сокращения сроков приобретения гражданства с Украиной.

В декабре 2005 г. Президент внес в Государственную Думу законопроект, направленный на продление срока действия упрощенной процедуры получения российского гражданства бывшими гражданами СССР. Согласно принятым поправкам, бывшие граждане СССР, которые прибыли в Россию из государств, входивших в состав СССР, зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г., либо получившие разрешение на временное проживание, принимаются в российское гражданство без соблюдения требований о сроке проживания на территории России, наличия источника средств к существованию, знания русского языка, а также без предоставления вида на жительство, если до 1 января 2008 г. (вместо 1 января 2006 г.) заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации [7].

Не секрет, что после развала СССР судьба соотечественников до сих пор остается одной из российских государственных проблем, причем это касается как тех, кто остался за рубежом, так и тех, кто перебрался в Россию и желает стать ее гражданином. С одной стороны, демографическая ситуация характеризуется старением и постепенным сокращением численности россиян, с другой – по некоторым оценкам, на территории России числится от пяти до десяти миллионов иностранцев – бывших граждан СССР, большинство из которых желают принять гражданство Российской Федерации.

Президентский законопроект, принятый Государственной Думой 12 декабря 2005 г., стал одним из способов решения данной проблемы. Законодательная инициатива Президента позволяет быстро и относительно безболезненно увеличить население страны более чем на миллион. После многолетних дискуссий о том, как стране «перепрыгнуть» через демографическую яму, идеи наконец-то перешли в практическую плоскость.

Положение бывших граждан СССР и демографическая ситуация в стране тесно соприкасаются с проблемами незаконной миграции в России. Руководство Российской Федерации планирует провести кампанию по легализации имеющихся нелегальных мигрантов, которых, по оценкам специалистов, насчитывается около 10 млн человек. В 2006 г. Федеральная миграционная служба намерена объявить амнистию тем, кто нелегально работает в России. По данным на январь 2006 г., в результате эксперимента по иммиграционной амнистии в десяти регионах страны экономический эффект от акции по легализации гастарбайтеров составил 350 млн рублей, поскольку они заплатили госпошлину и начали перечислять налоги [8].

Президентские законодательные инициативы особенно ярко выделяются на фоне процессов, протекающих в Европе. В Великобритании ужесточены меры по регулированию миграционных потоков. Во Франции обсуждается проект по увеличению сроков рассмотрения прошений о предоставлении гражданства, причем ужесточение наметилось даже в сфере, где французы всегда проявляли максимальную деликатность и политкорректность, – шансы на получение паспорта уменьшаются у лиц, чьи супруги уже являются гражданами Франции.

Показательным шагом в защиту права российских граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства стало внесение Президентом РФ законопроекта, смысл которого заключается в том, что пошлина на получение жителями Калининградской области загранпаспорта должна компенсироваться за счет государственной казны [9]. Такая мера стала вынужденной, поскольку с 1 января 2004 г. в Литве вступили в действие правила транзитного проезда, в соответствии с которыми отменен ранее существовавший порядок проезда жителей Калининградской области через территорию Литвы по внутреннему российскому общегражданскому паспорту. В этой ситуации наличие загранпаспорта становится не личным делом, а объективной необходимостью любого жителя Калининградской области, иначе ему невозможно будет попасть в тот или иной регион страны.

Предоставление политического убежища является суверенным правом Российского государства как субъекта международного права. Согласно общемировой практике, таким статусом наделяются лица, преследуемые на родине по политическим, идеологическим или религиозным мотивам. Принятие решения о предоставлении политического убежища – прерогатива Президента, на имя которого подается ходатайство и который реализует это конституционное полномочие от имени Российской Федерации. В решении вопроса о предоставлении политического убежища Президент РФ руководствуется рекомендациями Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1966 г., принявшей Декларацию о территориальном убежище. Особо следует отметить, что осенью 2004 г. Совет Безопасности ООН единогласно проголосовал за предложенную Россией резолюцию, в которой говорится об усилении борьбы с терроризмом и прописаны меры по ограничению предоставления политического убежища лицам, имеющим отношение к терроризму.

В соответствии со статьей 63 Конституции РФ и Положением о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» [10], политическое убежище предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, преследуемым за политические убеж-

дения, а также за действия, не признаваемые в Российской Федерации преступлением. С момента вступления президентского Указа в силу, упомянутое Положение не работало, поскольку не были прописаны процедура и формы документов для получения данного статуса. Приказом министра внутренних дел детально были обозначены документы, необходимые для получения такого статуса [11], что позволяет реализовать указанную процедуру.

Президент России уполномочен осуществлять высшую форму государственного поощрения – награждать государственными наградами Российской Федерации за выдающиеся заслуги перед обществом и государством. Критериями выбора претендентов на вручение является их заметный вклад в развитие Российского государства: «…успехи развивают нашу Родину, являются... огромным вкладом в ее развитие и ее будущее» [12].

Осуществляя награждение государственными наградами, глава государства действует в соответствии с Положением о государственных наградах Российской Федерации [13], согласно которому он утверждает статуты орденов, положения о медалях и знаках отличия, устанавливает Звание Героя Российской Федерации и почетные звания, издает указы об учреждении государственных наград, о награждении государственными наградами, а также лично вручает государственные награды. В целях предварительного рассмотрения вопросов и проведения общественной оценки материалов о награждении, обеспечения объективного подхода к поощрению граждан Президент РФ образует работающую на общественных началах Комиссию по государственным наградам.

Государственных наград могут быть удостоены граждане Российской Федерации, иностранцы, а также лица без гражданства. Лица, удостоенные государственных наград, пользуются льготами и преимуществами в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации. Государственные награды и документы к ним вручаются в торжественной обстановке. По поручению Президента и от его имени награды могут вручать: руководители федеральных органов власти и федеральных государственных органов; начальник Управления Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам; руководители органов государственной власти субъектов Федерации; полномочные представители Президента РФ; послы Российской Федерации; военачальники.

С целью урегулирования мер поощрения граждан за высокое профессиональное мастерство и многолетний добросовестный труд уста-

новлено свыше пятидесяти почетных званий Российской Федерации, утверждены положения о них и описания нагрудного знака к почетному званию. Кроме того, Президент РФ присваивает воинские звания маршалов, генералов и адмиралов, высшие специальные звания сотрудников органов внутренних дел, таможенных органов, дипломатические ранги.

Президент присваивает Государственные премии Российской Федерации в области науки и техники, а также в области образования, культуры и искусства. Такие премии присуждаются за выдающийся вклад в развитие отечественной и мировой науки и культуры в целях стимулирования дальнейшей научной и творческой деятельности лауреатов [14]. Содействие реализации полномочий главы государства в данной области осуществляют Совет при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию, а также Совет по культуре и искусству.

Пройдя процедуру приема документов и материалов, работы соискателей Государственной премии направляются президиумом Совета на независимую экспертизу для оценки значимости достижений, вклада в отечественную и мировую науку, влияния на развитие научно-технического прогресса. Экспертиза проводится ведущими научными институтами страны соответствующего профиля, а также отдельными экспертами из числа видных ученых. В соответствии с предоставленными документами и материалами Совет при Президенте готовит предложения главе государства, рассмотрев которые Президент РФ принимает окончательное решение, издает указ о присуждении Государственных премий и вручает их в торжественной обстановке.

На основании Конституции РФ (ст. 50), Уголовного кодекса РФ (ст. 85) [15] и Уголовно-процессуального кодекса РФ (ст. 310) [16] Президент России осуществляет помилование. Помилование – акт верховной власти, который полностью или частично освобождает осужденного от наказания или заменяет наказание на более мягкое. Актом помилования Президент РФ может освободить лицо от отбывания оставшейся неотбытой части наказания; сократить неотбытое наказание на определенную часть; заменить назначенное наказание или неотбытую часть наказания более мягкой мерой наказания (например, заменить смертную казнь лишением свободы на определенный срок); снять судимость с лица, уже отбывшего наказание. Актом помилования лицо может быть также освобождено от дополнительного наказания, но при условии, что оно еще не исполнено.

Помилование осуществляется на основании соответствующего ходатайства осужденного или лица, отбывшего назначенное судом наказа-

ние и имеющего неснятую судимость. Акт помилования всегда носит индивидуальный характер, то есть принимается в отношении конкретного лица или нескольких определенных лиц. Решение Президента оформляется указом, направленным в адрес соответствующего осужденного, в отношении которого поступило ходатайство. Обращение осужденного к Президенту – последний шанс изменить меру наказания за уголовное преступление, назначенную приговором суда, который уже вступил в силу.

В целях совершенствования механизма реализации конституционных полномочий Президента РФ по осуществлению помилования, обеспечения участия органов государственной власти субъектов Федерации и общественности в рассмотрении вопросов, связанных с помилованием, Указом Президента РФ на территориях субъектов Российской Федерации были образованы комиссии по вопросам помилования и упразднена Комиссия по вопросам помилования при Президенте РФ [17]. Инструктивно-методическое обеспечение деятельности комиссий и подготовку проектов решений осуществляет Управление Президента по обеспечению конституционных прав граждан [18].

Законодательством Российской Федерации помилование рассматривается как безусловное основание для освобождения от уголовной ответственности и наказания или для его смягчения. В то же время на практике нередки случаи рецидива среди помилованных, и это ставит вопрос о целесообразности существования такого института. По мнению Г.В. Дегтева, помилование следует ввести в уголовный закон по аналогии с институтом условного осуждения. Если в течение определенного испытательного срока условно помилованный не совершит нового, обязательно умышленного преступления, примерным поведением и честным отношением к труду оправдает оказанное ему доверие, то он считается помилованным [19, с. 138]. Установление испытательного срока при условном помиловании должно принадлежать, как и право помилования в целом, Президенту РФ. При злостных систематических правонарушениях в течение испытательного срока, повлекших применение мер административного взыскания или общественного воздействия, либо при совершении нового умышленного преступления условное помилование может быть отменено решением Президента по соответствующему представлению. Введение института условного помилования будет способствовать исправлению виновного и сокращению рецидивной преступности.

Осуществляя акт помилования, Президент РФ ни в коем случае не вторгается в сферу полномочий судебной власти, изменяя меру наказа-

ния, а лишь проявляет гуманность для облегчения участи осужденного с надеждой на сознание осужденным своего шанса на исправление.

Таким образом, президентские полномочия по решению вопросов гражданства, награждению государственными наградами и присвоению почетных званий, предоставлению права политического убежища и помилования следует признать важной составляющей по выполнению его конституционных обязанностей в области гарантирования прав и свобод человека и гражданина. Отличительной особенностью этих полномочий является их персонифицированный характер, в соответствии с которым глава государства обеспечивает реализацию права не российского народа в целом или его отдельной социальной группы, а конкретного лица.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. (в ред. от 3 января 2006 г.) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2006. № 2. Ст. 170.

2. Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. (в ред. от 31 декабря 2003 г.) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571; 2004. № 1. Ст. 16.

3. Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава» // СЗ РФ. 2002. Ст. 46.

4. Указ Президента РФ от 22 апреля 2004 г. «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025.

5. Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4447.

6. *Елков И., Фалалеев М., Козлова Н.* Россиян станет больше на миллион // Российская газета. 2005. 2 дек.

7. Федеральный закон от 3 января 2006 г. «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 170.

8. *Смолькова Т.* Семь тысяч пишем, 10 миллионов в уме // Российская газета. 2006. 27 дек.

9. Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. «О внесении изменения

в статью 333.29 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5246.

10. Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601; 2003. № 49. Ст. 4755.

11. Приказ министра внутренних дел от 2 ноября 2004 г. «Об утверждении форм документов для предоставления Российской Федерацией политического убежища» // Российская газета. 2004. 3 дек.

12. Заключительное слово Президента РФ В.В. Путина на церемонии вручения государственных наград // www.kremlin.ru./text/appeas/2005/12/99206.shtml.

13. Указ Президента РФ от 2 марта 1994 г. (в ред. от 28 июня 2005 г.) «О государственных наградах Российской Федерации» // Российская газета. 1994. 10 марта; СЗ РФ. 2005. № 28. Ст. 2865.

14. Указ Президента РФ от 21 июня 2004 г. «О совершенствовании системы государственного премирования за достижения в области науки и техники, образования и культуры» // http://dokument.kremlin.ru./doc.asp?ID=023028

15. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. (в ред. от 5 января 2006 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2006. № 2. Ст. 176.

16. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. (в ред. от 3 января 2006 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921; 2006. № 10. Ст. 1070.

17. Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. 2). Ст. 5149.

18. Указ Президента РФ от 22 апреля 2004 г. «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025.

19. *Дегтев Г.В.* Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ФАКТОРЫ И СТИМУЛЫ

В.Е. Черкасов,
В.Л. Коротина

Центральной задачей экономической политики России на среднесрочную перспективу остается обеспечение условий для обоснованно высоких темпов экономического роста при одновременной структурной трансформации экономики. Под экономическим ростом понимаются долговременные изменения реального объема национального производства, связанные с развитием производительных сил в долгосрочном интервале.

Если факторы производства используются с наибольшей эффективностью, то реальный объем производства достигает своего максимального значения. Это так называемый потенциальный

ЧЕРКАСОВ Василий Евдокимович – *доктор экономических наук, профессор*

КОРОТИНА Виктория Леонидовна – *кандидат экономических наук Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина*

объем производства. Если производственные ресурсы используются недостаточно эффективно или не в полном объеме, то фактическое значение реального объема производства будет меньше потенциального.

В настоящее время в России наметился новый поворот дискуссии по вопросу о механизме выхода на траекторию устойчивого экономического роста. В 2000 г. при подготовке стратегической программы обозначились три принципиальных варианта политики роста: дирижистский (через усиление регулирующей и перераспределительной роли государства, его прямое участие в инвестиционной деятельности), либеральный (через радикальное снижение реальной бюджетной нагрузки) и институциональный (путем разработки и внедрения правил игры, стимулирующих предпринимателей и инвесторов к работе в России). Содержание каждого из подходов свидетельствует о непосредственной роли государства в стимулировании экономического роста. Используя различный инструментарий в тех или иных сферах деятельности общества, государство может добиться позитивных сдвигов в экономическом развитии страны. Пока же темпы роста ВВП в России достаточно скромные, хотя нередко они преподносятся как весьма и весьма значительные (табл. 1).

Таблица 1

Темпы роста экономики России, %

Год	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Рост	6,4	10,0	5,0	4,3	7,6	7,2	6,4

Источники: Российский статистический ежегодник, 2003: Стат сб. / Госкомстат России. М., 2003. С. 281; сообщения информагентств за 2003 и 2005 гг.

Впрочем, многие экономисты с осторожностью относятся к этим данным [1]. Дело в том, что рост экономики является функцией инвестиций, а они в экономику не вкладываются в том объеме, который необходим для такого роста. Известный закон Харрода–Домара гласит: темп экономического роста прямо пропорционален объему инвестиций и обратно пропорционален капиталоемкости продукции. Это значит, что каждый процент роста имеет свою инвестиционную цену, которую по доступным данным Госкомстата определить трудно. Возможно, что такое сопоставление затруднено постоянными переоценками основных фондов и инфляционной неразберихой в оценке текущего объема продукции.

Общая же картина относительно размера ВВП на душу населения в Российской Федерации пока крайне неблагоприятная: по этому показателю Россия находится в самом конце первой сотни стран – 2610 долларов

в год (для сравнения в США – 36 000 долл., в Германии – 26 400 долл.). Главным фактором роста отечественного ВВП является добыча и экспорт углеводородного сырья. Доля их в ВВП на текущий момент составляет одну треть, при этом на пять сырьевых товарных позиций приходится более 60% экспортных поставок, а доля машин и оборудования в экспорте России составляет всего около 9%. Если нынешние темпы роста ВВП (6–7% в год) сохранятся длительное время, а страны Западной Европы будут двигаться со «скоростью» 2–3% годовых, то России придется догонять страны Европы примерно 50 лет. Россия сегодня лидирует по количеству мультимиллиардеров, но находится примерно на 70-м месте по индексу развития человеческого потенциала, отражающего доходы населения, состояние услуг образования и здравоохранения. А именно эти параметры характеризуют качество жизни населения.

При анализе фактического экономического роста предметом изучения служат не только факторы, определяющие экономическую динамику производственных возможностей, но и изменения отраслевых и воспроизводственных пропорций, институциональные изменения, государственная политика по стимулированию или сдерживанию темпов роста, соотношение фактического объема производства и потенциального.

В последнее время обостряется спор о месте и роли государства в экономике России. Ф. Энгельс писал о троякого рода связи государственной власти с ходом экономического развития: власть «…может действовать в том же направлении – тогда развитие идет быстрее; она может действовать против экономического развития – тогда… она терпит крах через известный промежуток времени; или она может ставить экономическому развитию в определенных направлениях преграды и толкать его в других направлениях» [5, с. 249]. Сегодня можно определенно сказать, что государство пока не нашло оптимального, наиболее эффективного места в системе управления экономикой.

Для обеспечения экономического роста важно, что стратегии отдельных предприятий должны интегрироваться, а не просто суммироваться, образуя стратегическую картину отдельных секторов экономики и в конечном счете стратегию экономического развития страны.

В последние годы экономика предприятий в России функционировала в рамках концепции «экономики физических лиц», согласно которой основными агентами рыночных экономических отношений являются не предприятия и организации, а физические лица, имеющие возможность принимать решения от имени соответствующих субъектов. Одной из причин возникновения ситуации, в которой поведение физических лиц по существу близко к поведению юридических лиц, является

функционирование большинства экономических субъектов в рамках режима выживания.

Недопонимание истинной роли частной собственности в современном российском обществе и преувеличение роли пресловутого «чувства хозяина» в повышении эффективного производства и обращения, поспешная приватизация не только производства, но и его управленческой, социальной и экономической инфраструктуры привели к чрезмерному обособлению частных и общественных интересов.

Как экономическая система, «экономика физических лиц» неэффективна и несовместима ни со становлением правового государства, ни с развитием постиндустриального общества. Ресурсы функционирования экономики при данном состоянии промышленного менеджмента близки к исчерпанию, накапливаются социальные противоречия и замедляется экономический рост. Поэтому так важен скорейший переход от разрушительных для экономического роста тенденций «экономики физических лиц» не к предыдущему состоянию «экономики предприятий», а к своеобразной «экономике финансово-промышленных, торгово-промышленных и научно-промышленных групп», в которых основными экономическими субъектами стали бы относительно обособленные комплексы самостоятельных предприятий.

Сущность экономического роста состоит в разрешении и воспроизведении на новом уровне основного противоречия экономики: между ограниченностью производственных ресурсов и безграничностью общественных потребностей.

Развитие производственных возможностей обусловливается не только и не столько количественным ростом общественных потребностей, сколько изменением их структуры, повышением в потребительских предпочтениях одних потребностей и уменьшением других. Производственные ресурсы и структура выпуска, как правило, не могут изменяться так же быстро, как структура потребностей. Это обусловлено тем, что для возникновения новой потребности в продукте или услуге достаточно факта их одномоментного производственного освоения, то есть появления на рынке нового товара, отвечающего своей ценой и качеством платежеспособным запросам потребителей. В то же время для массового освоения производства данного товара необходим известный период. Производители могут добиться лишь минимизации такого отставания, но не его окончательного устранения.

Отсюда следует, что стремление основных субъектов экономики к экономическому росту существует всегда независимо от того, какой уровень развития достигнут в обществе. Однако реальные условия про-

изводства далеко не всегда позволяют реализовать потенциал роста. В этих условиях наступает депрессия или экономический спад, которые по отношению к национальной экономике могут быть обусловлены как внутренними, так и внешними экономическими фактами.

В экономической теории сложилось два основных подхода к трактовке форм проявления экономического роста. Наиболее распространенным выступает понятие экономического роста как итоговой характеристики развития национальной экономики за определенный период, измеряемой либо темпами роста реального объема валового национального продукта, либо темпами увеличения его на душу населения. Первый способ измерения экономического роста используется, как правило, при оценке темпов расширения экономического потенциала страны, второй – при анализе динамики благосостояния населения или структуры жизненного уровня в разных странах и регионах.

В настоящее время превалирует второй подход в измерении экономического роста. При этом подразумевается такое развитие национальной экономики, при котором темпы увеличения реального национального дохода превышают темпы роста населения. Это позволяет рассматривать проблемы экономического роста непосредственно с позиции жителя страны.

При анализе реального экономического роста, как известно, выделяют преимущественно экстенсивный и преимущественно интенсивный типы роста. Сегодня принято относить экономический рост к тому или иному типу в зависимости от удельного веса прироста реального ВНП, обусловленного интенсивными факторами роста. Приблизительные расчеты доли экстенсивных и интенсивных факторов в приросте ВНП, проведенные по разным методикам, показывают, что в 70–80-х годах прошедшего столетия прирост национального дохода, обусловленный интенсивными факторами, в индустриально развитых странах превышал 50%, в то время как в бывшем СССР он был на уровне 20–30%.

Теории экономического роста базируются прежде всего на инвестициях, которые относятся к числу доминирующих факторов роста. Так, Й.А. Шумпетер связывал уровень общественного производства с инвестиционной активностью экономических агентов, которая определяется техническим прогрессом [3]. Согласно этой теории, экономическая система, находящаяся в состоянии равновесия, способна обеспечивать стабильный уровень производства до тех пор, пока не появится новатор – экономический субъект, владеющий новым способом соединения производственных факторов для выпуска продукции и получения большей прибыли. Для реализации поставленной цели он привлекает

заемные средства, осуществляет процесс инвестирования, приобретая новые средства производства и реализуя в своей созидательной деятельности производственную функцию с более высокой активностью. По проторенному им пути устремляются имитаторы – наиболее активная часть сообщества предпринимателей, которая постепенно исчерпывает общественный запас инвестиционных ресурсов. Следствием общественно полезной деятельности новатора и имитаторов становится новое состояние экономического равновесия, которое характеризуется более высоким уровнем производства. Затем появляется следующий новатор, и цикл общественного развития повторяется.

Существенный вклад в теорию экономического роста внес Дж.М. Кейнс. Он показал, что динамика развития системы зависит от инвестиций, сила воздействия которых определяется так называемыми встроенными регуляторами, находящимися в распоряжении общественного управления. Кейнс выделял значимость государственного регулирования экономики для ее эффективного развития, осуществляемого с помощью инвестиций. Его теория ознаменовала новый подход к вопросу о роли и месте государства в инвестиционном процессе и означала разрыв с прежними представлениями о значении государственных финансов, существовавшими в экономической теории.

Возникшая под воздействием экономического кризиса в США 1929–1933 гг., теория Дж.М. Кейнса признавала невозможность автоматического достижения равновесного состояния экономики из-за высокой степени неопределенности хозяйственной системы промышленных стран, неравномерного распределения богатства, несовпадения условий сбережений и инвестирования, жесткости цен (особенно на рынках труда и ссудного капитала). «Наиболее значительными пороками экономического общества, в котором мы живем, являются его неспособность обеспечить полную занятость, а также его произвольное и несправедливое распределение богатства и доходов», – отмечал Дж.М. Кейнс [4, с. 293]. В этих условиях достижение стабильного экономического роста возлагается на государство, которому предписывалось воздействовать на три ключевые экономические переменные: склонность к потреблению, предельную эффективность капитала (ожидаемую норму прибыли) и норму процента.

Главная задача инвестиционной политики государства, по Кейнсу, заключалась в управлении совокупным спросом, а основным инструментом проведения политики выступал государственный бюджет, рассматривавшийся как стабилизирующий фактор инвестиционной активности. Варьируя разницей между доходами и расходами бюджета в зависимости от конкретных экономических условий, государство может поддержи-

вать тот или иной баланс между накопленным и размером капитала, то есть целенаправленно влиять на объем инвестиционного спроса, а через него – на величину предложения инвестиционных ресурсов.

Как отмечают некоторые исследователи, острота экономического кризиса в постсоциалистической России была обусловлена структурной деформацией предшествующей экономики государственного социализма (преобладанием тяжелой индустрии при техническом и технологическом отставании потребительских отраслей), высокой ресурсоемкостью производства, нерациональной структурой цен, скрытой инфляцией [5, с. 568; 6, с. 58]. Такие предпосылки определили сильную структурную неравномерность спада: наиболее существенно пострадали отрасли обрабатывающей промышленности, существенно меньше – добывающие и отрасли «первого передела».

Согласно сценарным условиям социально-экономического развития и основным показателям сводного финансового баланса Российской Федерации на 2006 г. и период до 2008 г. рост ВВП за счет факторов ускорения достигнет следующих значений (табл. 2).

Таблица 2

Рост ВВП за счет факторов ускорения

Параметры	2006	2007	2008
Темпы роста ВВП:			
вариант 2 (без налоговых новаций)	5,7	6,0	6,0
вариант 1 (без налоговых новаций)	4,4	4,3	4,3
разница	*1,3*	*1,7*	*1,7*
Факторы ускорения:			
внешнеэкономический фактор	0,6	0,3	0,4
инвестиционный фактор	0,4	0,7	0,8
в т.ч. государственные инвестиции	0,2	0,3	0,4
доходы населения	0,2	0,4	0,3
другие факторы	0,1	0,3	0,2

Существенный позитивный эффект оказала благоприятная внутренняя ценовая конъюнктура: рост цен в отраслях-монополистах отставал от общего роста цен, что привело к снижению издержек производства и через это – к увеличению доходов предприятий. Это, в свою очередь, дало возможность не только нормально финансировать текущий производственный процесс, но и увеличивать накопления. Впервые с начала реформ был отмечен рост объема инвестиций в основной капитал. Бла-

гоприятное сочетание внешних и внутренних факторов предоставило российской экономике уникальную возможность для проведения структурных преобразований, технического перевооружения производства, организационного совершенствования. Промышленный рост в посткризисный период осуществлялся преимущественно за счет загрузки имевшихся резервных продуктивных производственных мощностей, образовавшихся в результате предшествующего многолетнего спада.

Что является движущей силой ускоренного поступательного движения российской экономики? Во-первых, это громадные богатства российских недр, которые пока служат прежде всего для экспорта сырья. Во-вторых, неизмеримый интеллектуальный потенциал, накопленный за всю историю – и в виде конкретных разработок, и в виде научно-технических кадров, и, что еще более важно, в виде системы науки и образования, позволяющих воспроизводить квалифицированные кадры и новые НИОКР.

Активное обсуждение путей ускорения развития российской экономики выявляет множество взглядов на данную проблему. Есть мнение, что чуть ли не единственным способом повышения темпов экономического роста является сокращение государственных расходов [7]. Думается, что эту позицию безоговорочно нельзя принять, признавая правоту академика РАН Р. Нигматулина: «Темп экономического роста есть функция многих переменных и факторов. Некоторые из них даже нельзя выразить численно, в частности уровень честности в бизнесе и в государственных органах, национальные традиции, бережливость, самочувствие нации и многое другое. Построение зависимостей экономического роста от одной числовой переменной (макроэкономического параметра) по данным разных стран, характеризующихся большим количеством макроэкономических параметров и нечисловых характеристик, влияющих на экономику и существенно между собой различающихся, должно дать и дает огромный разброс точек» [8, с. 125].

Экономический рост в России возможен лишь при создании определенных условий. Во-первых, необходимо, чтобы макроэкономическая ситуация обеспечивала высокую рентабельность для основной массы российских предприятий как норму их работы, а не как исключение. Создать такую ситуацию можно в короткие сроки. Для ее достижения следует: снизить уровень деловых рисков, прежде всего связанных с всеобщим несоблюдением обязательств, бюрократизмом и административным произволом, воровством, коррупцией и преступностью; повысить рентабельность работы предприятий до уровня, привлекательного для частных инвестиций (то есть в среднем в 1,5–2 раза) при сокращении

отраслевой дифференциации и создании наиболее благоприятных условий для развития обрабатывающей промышленности; активизировать государственную инвестиционную и инновационную политику.

Известно, что ключевыми факторами риска для инвестиций являются высокий уровень криминализации экономики, зачастую осложненный коррупцией в государственных органах, наличие сложных бюрократических процедур, сложность, а иногда и невозможность добиться правовой защиты законных прав и интересов, отсутствие необходимой информационной инфраструктуры – как во взаимоотношениях с органами власти, так и собственно на рынке.

Чрезвычайно важно провести дебюрократизацию экономики. Для существенного ограничения самой возможности административного произвола и коррупции необходимо предельно четко регламентировать порядок осуществления государственного регулирования экономики, точно формализовать отношения чиновника и предпринимателя. Любая остающаяся неопределенность и размытость в этой сфере будет питать бюрократический произвол и коррупцию. Следует расширить и кодифицировать законодательство в этой области, свести к минимуму и закрепить законом исчерпывающий перечень возможных требований и претензий к предприятиям со стороны органов государственного управления, а также создать критерии оценки соответствия предприятий этим требованиям.

В целом же государству необходимо, с одной стороны, поддерживать общую конкурентоспособность производства мерами денежно-кредитной, налогово-бюджетной политики, регулирования валютного курса, денежной массы, процентных ставок, с другой – обеспечить правовые и экономические условия для повышения конкурентоспособности продукции, в том числе за счет снижения цен и тарифов на услуги естественных монополий, налоговых платежей и сборов, для проведения модернизации производства, повышения технологического и качественного уровня продукции, для освоения неценовых методов конкурентной борьбы. Важнейшее же условие для ускорения темпов качественного роста экономики в целом – реализация государством системы мер, стимулирующих инновационную активность, внедрение инноваций и создание условий для привлечения дополнительных инвестиций.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), утвержденной распоряжением Правительства России 19 января 2006 г. № 38-р, определены проблемы, препятствующие стабильному и долгосрочному экономическому росту:

низкая эффективность государственного управления;

отсутствие условий и стимулов для развития человеческого капитала;

неравномерное осуществление реформ на региональном и муниципальном уровнях;

низкий уровень интеграции российской экономики в международные экономические отношения;

слабая диверсификация российской экономики, создающая высокую зависимость от мировой конъюнктуры цен на основные экспортные товары;

инфраструктурные ограничения экономического роста.

Основные приоритеты социально-экономического развития России в среднесрочной перспективе сводятся к тому, чтобы обеспечить развитие человеческого капитала и повышение качества жизни; модернизацию образования, здравоохранения; формирование рынка доступного жилья; интенсификацию агропромышленного комплекса и рыболовства; повышение устойчивости демографического развития и миграционной политики; сокращение масштабов бедности и совершенствование социальной помощи; развитие рынка труда и реформирование системы его оплаты; совершенствование пенсионной системы в России; активизацию институтов гражданского общества; повышение эффективности государственного управления и регулирования; реформирование управления государственной собственностью.

Мощный инструмент в руках государства – бюджет может и должен стать более действенным стимулом экономического роста в России. Каково сегодня влияние бюджета и бюджетной политики на экономический рост и возможно ли достижение высоких темпов этого роста при эффективном формировании основных параметров бюджета на соответствующий год? Эти вопросы волнуют многих теоретиков и практиков – специалистов в экономической сфере деятельности государства. В Бюджетном послании Президента РФ отмечается, что «обеспечение макроэкономической устойчивости остается важнейшей задачей бюджетной политики» [9, с. 4]. Государство рассматривает бюджет как ключевой источник экономического роста.

В системе финансового механизма государства бюджет играет ведущую роль в распределении и перераспределении национального дохода. В общем объеме государственных финансовых ресурсов удельный вес бюджета может быть различным в зависимости от конкретных социально-экономических и иных задач, решаемых государством в данный период. Теоретически государственный бюджет может иметь минимальный объем в пределах общегосударственных расходов, а максимальный – быть равным размеру всех финансовых ресурсов. Однако

каков бы ни был объем бюджета и какая бы доля национального дохода через него ни перераспределялась, государству в условиях рыночного хозяйства необходимо иметь в своем распоряжении значительные суммы денежных средств для выполнения соответствующих функций.

Активная роль бюджета проявляется не только в покрытии непосредственных расходов, связанных с развитием производства, но и с финансированием тех затрат, которые опосредованно влияют на расширение и повышение эффективности экономики. В этой связи и расходы бюджета на социально-культурные мероприятия следует рассматривать как элемент производительных расходов.

Уместно заметить, что влияние этих затрат на различные стороны общественного производства исследовано недостаточно. Пока нет должной методики исчисления экономической эффективности тех или иных затрат, вложенных в непроизводственную сферу. Лишь по отдельным их видам имеются рекомендации в отношении определения экономической выгоды. Между тем в мировой практике давно определена эффективность тех или иных вложений в различные сферы социального и культурно-просветительского характера. Например, по расчетам американских экономистов Е. Денсона и Цви Грилишеса, «вклад» образования в среднегодовые темпы роста экономики США в послевоенный период составлял примерно 20% [10, с. 22].

Развитие экономики России затрагивает различные стороны бюджета как важнейшего финансового источника и инструмента роста экономики страны и делает актуальными поиски путей усиления его воздействия на повышение эффективности отечественного производства в целом. Именно эта сторона бюджета пока недостаточно исследована, в то время как важность ее сегодня очевидна. Однако какой бы аспект бюджета ни рассматривался, исходным пунктом при этом выступает анализ связи бюджета со всей вновь создаваемой стоимостью.

Экономика России составляет единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все стадии общественного воспроизводства на территории страны, что закреплено в статье 8 Конституции Российской Федерации, которая предопределяет необходимость рассмотрения распределительных отношений, диалектику их изменения с позиции всего народного хозяйства в целом, в пределах которого Основным Законом «гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности». Безусловно, это положение не отменяет важности изучения процесса распределения совокупного общественного продукта и национального дохода внутри отдельных

субъектов Федерации, однако изменения этих процессов могут проходить не в одном направлении с общероссийскими.

Воздействие бюджета на развитие экономики следует рассматривать не в рамках отдельных хозяйств или даже отраслей, а всей экономики в целом. В условиях рынка было бы неправильным искать влияние бюджетных ассигнований на повышение эффективности конкретного предприятия, ибо этих ассигнований или просто нет, или они очень малы.

Влияние бюджета на развитие общественного производства проявляется по двум направлениям: первое – формирование его доходной базы и второе – использование средств бюджета. В первом отмеченном аспекте основные доходы государственного бюджета должны выполнять более активную стимулирующую функцию по повышению эффективности общественного производства. Это относится прежде всего к различным каналам поступления налогов в бюджет. Важно, чтобы система этих поступлений базировалась на правильных исходных методологических принципах, обеспечивающих, во-первых, устойчивость системы (так как иначе немыслима стабильность доходной базы бюджета), во-вторых, стимулирующее начало поступлений в бюджет, в-третьих, мобильность системы как в смысле быстроты поступления доходов в бюджет, так и в смысле изменения самой системы. Данные принципы актуальны применительно не только к федеральному бюджету страны в целом, но и к бюджетам регионов, поскольку при их помощи государство решает хотя и разномасштабные, но в общем одинаковые задачи по повышению материального и культурного уровня народа на основе развития экономики.

Роль бюджетов как источников и стимулов экономического роста зависит от многих количественных и качественных параметров. Количественный параметр сводится к общей доле бюджетных средств, вкладываемых в реальный сектор экономики, а качественный – отражает эффективность этих вложений.

Поскольку инвестиции есть основа развития экономики, то возрастание их за счет частного сектора объективно снижает роль и возможности бюджетов. Государственная собственность хотя и снижается, однако в рамках рассматриваемого аспекта остается еще весьма значительной (свыше одной пятой) и величина ее за последние четыре года стабилизировалась.

Важным приоритетом экономической политики государства является оптимизация «новой экономики» как совокупности отраслей, характеризующихся большим вкладом человеческого капитала по сравнению с материальными ресурсами. Она включает в себя профессиональное об-

разование, информационно-коммуникационные рынки, производство инноваций, интеллектуальные услуги (консультации, информационное посредничество, аналитика, маркетинговые услуги). Этот сектор в значительной мере выступает «мотором» ускорения темпов других секторов экономики. Понятно, что развитие «новой экономики» потребует формирования эффективных рынков, что неминуемо приведет к необходимости отказа от бюджетного содержания научных и образовательных организаций и переходу к инвестиционному типу их финансирования.

Значительной проблемой в аспекте активного влияния бюджетов на рост экономики остается дефицитность местных и региональных бюджетов. Данное обстоятельство резко снижает роль бюджетов указанных уровней и часто делает невозможным привлечение этих источников для ускорения экономического роста. К тому же следует иметь в виду большой удельный вес (почти 40%) убыточных предприятий, не имеющих собственных средств для развития.

Думается, что и впредь стоит практиковать использование бюджетных кредитов на цели экономического развития. Банковские кредиты, как известно, дорогие, бюджетные средства на развитие, как правило, малоэффективны. В нынешних условиях государство могло бы помогать бизнесу бюджетными кредитами, которые были бы дешевле банковских. Насколько дешевле – это вопрос конкретики. Следует упростить залоговую процедуру, сделав бюджетный кредит более гибким. Таким образом государство могло бы ощутимо влиять на воспроизводственный процесс, а также на структуру экономики. Уместно заметить, что бюджетный кредит предусмотрен Бюджетным кодексом Российской Федерации как форма финансирования расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основах.

В 2006–2008 гг. ситуация в бюджетной системе резко меняется. С 2006 г. предусматривается:

– установление общего порядка принятия к вычету сумм НДС при осуществлении капитальных вложений;

– осуществление мер, относящихся к налогу на прибыль организаций (ускоренное списание амортизации на вновь вводимые основные средства в размере 10%; снятие ограничения на перенос убытков на будущее – 30% к налоговой базе; списание расходов на НИОКР в течение двух лет).

Бюджетный процесс должен быть направлен на эффективность обеих его сторон – формирования и использования бюджета. Результативность и того и другого невозможна без стимулирующего начала каждого звена бюджетных процедур. Именно процесс формирования и рас-

пределения бюджетов должен быть «заряжен» на стимулирование эффективного решения стоящих перед государством задач. Для достижения этой цели необходима полная ревизия бюджетного законодательства в части совершенствования бюджетных процедур, что резко поднимет стимулирующую роль бюджета в рамках бюджетного процесса. Перестройка бюджетных процедур – «бюджетного технологизма» – позволит обеспечить создание механизмов соответствия источников финансирования интересам населения; достичь прозрачности бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы страны в результате применения всем понятных бюджетных процедур, снизить неэффективные и нецелевые траты бюджетных средств; добиться сбалансированности прав и ответственности всех участников бюджетного процесса.

В условиях рынка меняются функции государственного бюджета, а также его роль в жизни общества. Особенно возрастает регулирующее и фискальное значение бюджета, превращающее его в один из важнейших источников и инструментов обеспечения экономического роста страны. Через систему налогов бюджет связан с частным сектором экономики, активно влияя на характер и темпы развития этого сектора. Выступая финансовым регулятором экономического развития, бюджет, следовательно, призван объективно способствовать экономическому росту.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Дзарасов С.* Какая экономическая теория нам нужна? // Экономист. 2005. № 2.
2. *Маркс К., Энгельс Ф.* Избр. произ.: В 3 т. М., 1979. Т. 3.
3. *Шумпетер Й.* Теория экономического развития. М., 1982.
4. *Кейнс Дж.* Общая теория занятости, процента и денег // Антология экономической классики: В 2 т. М., 1992. Т. 2.
5. Экономика: Учебник / Под ред. А.И. Архипова, А.Н. Нестеренко, А.К. Большакова. М., 2001.
6. *Кириченко В.* Рыночная трансформация экономики: теория и опыт (спецкурс) // РЭЖ. 2001. № 4.
7. *Илларионов А., Пивоварова Н.* Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. 2002. № 9.
8. *Нигматулин Р.* Об оптимальной доле государственных расходов в ВВП и темпах экономического роста // Вопросы экономики. 2003. № 3.
9. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2006 году» // Финансы. 2005. № 6.
10. США: экономика, политика, идеология. 1974. № 11.

ИННОВАЦИОННЫЕ ФАКТОРЫ СТРУКТУРИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Н.И. Ильин

Для формирования воспроизводственной структуры, которая смогла бы обеспечить продвижение России по пути экономического прогресса, необходимы инвестиции не только большие, но и концентрированные как по времени, так и по направлениям вложений. Среди них особо следует выделить инвестирование в науку и в высокотехнологический комплекс страны. Без развития науки, без внедрения научных достижений в практику хозяйствования высокотехнологический комплекс экономики не сформировать, а значит, и вопрос о создании конкурентоспособной, высокоэффективной экономики может остаться открытым.

Подъем высокотехнологического комплекса играет ключевую роль в обеспечении устойчивого экономического роста преимущественно за счет

ИЛЬИН Николай Иванович – *кандидат экономических наук, доцент Саратовского государственного социально-экономического университета*

внутренних источников. Только на базе технологической модернизации и обновления основных фондов с заменой предельно устаревшего оборудования техникой и технологией V, а затем VI укладов возможно обеспечить конкурентоспособность и рост продаж отечественной продукции на внутренних и внешних рынках, а следовательно, увеличивать доходы предприятий, населения, государства.

Для решительного подъема российского высокотехнологического комплекса (ВТК) необходима комплексная перспективная государственная программа, включающая перечень актуальных проблем и заданий, реальное обеспечение их реализации под контролем соответствующих государственных органов. Особое значение приобретает механизм государственного регулирования процессов развития ВТК, на основе нормативно-правовых актов. Научным ориентиром оптимизации состава этого механизма являются разработки по институциональной системе, по теории управления, в том числе корпоративного, по функциям государства в трансформируемой экономике, по теории сложных систем, национальной инновационной системе и другие.

Говоря о нормативно-правовой базе, следует подчеркнуть, что, несмотря на большое число действующих ныне нормативно-правовых актов, регулирующих научно-техническую и инновационную деятельность в экономике, в том числе в ВТК, по результативности и достаточности их нельзя признать оптимальными. Здесь много пробелов по проблемам интеллектуальной собственности, системе льгот, включая налоговые, мотивации труда, статусу территорий с высокой концентрацией научно-технического потенциала, разграничению полномочий и взаимодействию между федеральным Центром и субъектами Федерации.

Среди экономических факторов можно выделить рычаги, связанные с поддержкой малых инновационных предприятий; формированием благоприятного инвестиционного климата, включая государственные гарантии, государственный заказ, контрактную систему, возможности страхования и залога; совершенствованием налоговой системы с целью создания выгодных условий для развития высокотехнологических, особенно приоритетных направлений; совершенствованием планирования и прогнозирования научно-технологического развития России; эффективным использованием финансово-кредитных рычагов, включая использование возвратного финансирования высокоэффективных инновационных проектов; созданием государственных гарантийных залоговых резервов под реальные активы, введением нелинейной амортизации; финансовой поддержкой патентной и изобретательской деятельности.

В число факторов управленческого характера входит вся совокупность форм и методов, направленных на совершенствование управления государственной собственностью в разных ее видах в интересах развития ВТК в целом, активизацию научно-технической и инновационной деятельности в стране; на эффективность управления государственными пакетами акций в ВТК, активное использование всех форм собственности в интересах научно-технологического прогресса России; на обеспечение технологической безопасности; защиту национальных интересов, включая протекционизм по отношению к отечественным производителям наукоемкой продукции внутри страны, помощь в ее продвижении на мировые товарные рынки и соответственный таможенный механизм; на развитие интеграции науки, образования, производства и рынка; механизм межведомственной координации; подготовку и переподготовку управленческих кадров, в том числе государственных служащих.

Важным фактором структурных изменений должна стать активизация инновационных инвестиций. За 1990-е годы объем инвестиций в российскую экономику сократился в четыре раза. Это существенно подорвало возможности экономического роста и привело одновременно к резкому сокращению инвестиционного спроса на внутреннем рынке. Сложившийся уровень инвестиций не позволяет обеспечить даже поддержание производственного аппарата России и обусловливает его быстрое физическое и моральное старение. При таком положении ни о каком повышении конкурентоспособности хозяйства говорить не приходится.

Для обеспечения ускоренного роста экономики доля инвестиций в основной капитал в общем объеме ВВП к 2010 г. должна быть повышена не менее чем на 20%, тогда годовой объем инвестиций в экономику в 2010 г. по сравнению с 2000 г. увеличится в 2,7 раза. Это значит, что среднегодовые темпы прироста инвестиций в основной капитал должны возрасти с 8,3% в 2001–2003 гг. до 11,3% в 2004–2010 гг. Следует учитывать, что в результате экономического спада в 1990-е годы экономика имела существенные резервы неиспользованных производственных мощностей, то есть без роста инвестиций можно было повышать производство путем более полной загрузки мощностей. Однако эти резервы уже исчерпаны и требуются огромные инвестиции, что и было предусмотрено прогнозными расчетами. Но их прогнозируемые масштабы могут обеспечить необходимый экономический рост лишь при условии значительного повышения эффективности капиталовложений. По сравнению с 2001–2003 гг. прирост ВВП на 1 миллион инве-

стиций в основной капитал за 2004–2010 гг. должен быть повышен примерно в 1,2 раза. Для этого необходимо задействовать все наиболее эффективные инновационно направленные формы инвестирования, выступающие факторами, совокупное использование которых ведет к синергетическому эффекту, а потому активно используются государственными институтами и самими предпринимателями и действуют в направлении обновления производственных фондов, использования новых технологий, повышения заинтересованности инвесторов в формировании развитой (по мировым стандартам) российской экономики. К таким факторам можно отнести немало кредитных, денежных, налоговых, бюджетных факторов, и прежде всего те, которые сами выступают формами инновационного инвестирования. Если исходить из этого критерия, то следует выделить лизинг, инвестиционный селенг, венчурное инвестирование.

Лизинг по своей природе предполагает быстрое адаптирование к меняющимся условиям хозяйства. Такая гибкость лизинга объясняется тем, что он выступает видом бизнеса, формой предпринимательской деятельности, способом реализации отношений собственности, эффективной формой инвестирования. В силу этого данный фактор является наиболее действенным, дающим высокий эффект. Посредством лизинга осуществляются инвестиции в физические, денежные, нематериальные активы. Лизинг выступает формой организации долгосрочного инвестирования и тем самым придает устойчивость инвестиционной системе, укрепляет основу для ее воспроизводства, создает возможности для активного применения налоговых, бюджетных, денежных и материальных инструментов.

Инвестиционная операция в форме лизинга представляет собой целый комплекс имущественных отношений, складывающихся в процессе покупки и последующей аренды актива. Лизинг предполагает 100%-ное финансирование и не требует быстрого возврата всей суммы долга. Он обеспечивает финансирование лизингополучателя в точном соответствии с потребностями в финансируемых активах, с учетом специфических особенностей арендаторов и способствует большей мобильности при инвестиционном и финансовом планировании.

Этот способ инвестирования повышает гибкость лизингополучателя в принятии решений, позволяет ему координировать затраты на финансирование капитальных вложений и поступления от реализации продукции, обеспечивая тем самым стабильность финансовых планов. При лизинговом инвестировании в форме имущества, в отличие от денежного кредита, снижается риск невозврата средств, так как ли-

зингодатель сохраняет право собственности на переданное в лизинг имущество. Лизингодатель имеет возможность изыскивать дополнительные финансовые ресурсы для продолжения и расширения деятельности, закладывая сданное в лизинг имущество или уступая право требования лизинговых платежей; инвестиции в производственное оборудование посредством лизинга гарантируют генерирование дохода, покрывающего обязательства по лизингу.

Значительные налоговые преимущества для банков при лизинговых сделках позволяют заметно снизить стоимость сделки и повысить вероятность осуществления проектов. Лизинг дает уверенность в положительном завершении инвестиций, поскольку кредитор сохраняет за собой право собственности на обеспечение. Возможность усиления права банка по обращению взыскания на обеспечение должна привести к качественному улучшению кредита и сделать жизнеспособными большее число инвестиционных проектов.

Лизинг выступает способом управления инвестиционной деятельностью хозяйствующих субъектов, организует эту деятельность, помогает создавать контроль за ее осуществлением. Государство, поощряя и развивая лизинговый способ инвестирования, способствует формированию многообразия отношений собственности и такому соотношению государственной и частной собственности в экономической системе, которое наилучшим образом соответствует интересам нации и каждого человека.

Весьма активным фактором формирования новой воспроизводственной структуры становится инвестиционный селенг, который в российской экономике целесообразно использовать при недостатке у предприятий собственных финансовых средств для реального инвестирования, а также при инвестициях в реальные инвестиционные проекты с небольшим периодом эксплуатации или с высокой степенью изменяемости технологии. Его преимущество заключается в том, что капитал, вложенный в инвестиционно-селенговый бизнес, в отличие от денежного капитала, как правило, не подвержен инфляции, так как земля и недвижимость в условиях рыночной экономики обычно дорожают. Через инвестиционный селенг государство направляет инвестиционные потоки в наименее выгодные для частного капитала и наиболее важные для российского хозяйства отрасли. Тем самым оно стимулирует отрасли, определяющие развитие научно-технического прогресса, повышающие устойчивость и экономическую безопасность хозяйственной системы в целом.

Фактором оптимизация формирования новой воспроизводственной

структуры российской экономики является венчурный капитал, представляющий собой источник для прямого инвестирования и форму вложений средств в частные компании, находящиеся на начальных стадиях развития, на стадии обновления или расширения бизнеса. Венчурный капиталист собирает деньги с инвесторов (обычно юридических лиц); находит соответствующие компании и инвестирует в них; привносит добавленную стоимость в компании; выходит из компаний; возвращает деньги инвесторам; начинает ту же процедуру с самого начала.

Венчурное инвестирование может рассматриваться как существенный источник долгосрочных инвестиций. Оптимизация этого фактора есть оптимизация обращения инвестированного капитала. Венчурное инвестирование отличается от банковского кредитования разделением совместных рисков между венчурным инвестором и предпринимателем; длительным периодом «совместного проживания»; открытым декларированием обеими сторонами своих целей на самом начальном этапе совместной работы.

Венчурный бизнес в России присутствует сравнительно недавно. Название «венчурный» происходит от английского «venture» – «рискованное предприятие или начинание». Рисковое (венчурное) инвестирование, как правило, осуществляется в малые и средние частные или приватизированные предприятия без предоставления ими какого-либо залога или заклада, в отличие, например, от банковского кредитования. Проблема состоит в том, что крупные корпорации России мало заинтересованы в развитии венчурного бизнеса, поэтому объемы венчурных вложений невелики: в 1999 г. они составили около 16 млн долларов, в 2000 – около 40, в 2001 – около 42, в 2002 – около 38, в первом полугодии 2003 – 10 млн долларов. Малым по размеру является и пул доступного отечественному бизнесу венчурного капитала. Он оценивается в 40–60 млн долларов (примерно столько инвестируется в США в среднем за полтора дня).

Венчурные фонды или компании предпочитают вкладывать капитал в фирмы, чьи акции не обращаются на фондовом рынке, а полностью распределены между акционерами – физическими или юридическими лицами. Инвестиции либо направляются в акционерный капитал закрытых или открытых акционерных обществ в обмен на долю или пакет акций, либо предоставляются в форме инвестиционного кредита, как правило, среднесрочного по западным меркам (на срок от 3 до 7 лет). Процентная ставка по таким кредитам либо не устанавливается, либо составляет 2–4%. На практике, однако, наиболее часто встре-

чается комбинированная форма венчурного инвестирования, при которой часть средств вносится в акционерный капитал, а другая – предоставляется в форме инвестиционного кредита. Кроме того, если в развитых странах венчурные фонды вкладывают свои средства в инновации, то в российской экономике венчурный капитал идет в основном в потребительский рынок (до 45%) и сферу услуг (около 20%) и лишь около 1% всех инвестируемых венчурных средств размещается в инновационные проекты.

Венчурный инвестор предпочитает взять на себя только финансовый риск. Покупая акции, он не стремится к приобретению контрольного пакета, а заинтересован в использовании своих денег в качестве финансового рычага развития своего бизнеса. Его цель – разделить совместные риски с предпринимателем, остаться совладельцем фирмы при нахождении контрольного пакета акций в руках ее менеджеров, а по прошествии 5–7 лет продать акции по цене, в несколько раз превышающей первоначальную; всю полученную прибыль реинвестировать в бизнес, а не распределять ее в виде дивидендов.

Такие предпочтения дают основания отнести венчурное инвестирование к разряду тех факторов, оптимизация которых даст наибольший эффект в инвестиционной системе. Но произойдет это в том случае, если российский бизнес освоит в полной мере такие институты, как венчурный фонд или фонд прямых инвестиций, и будут закреплены правовые нормы деятельности венчурных фондов.

В качестве примера успешного функционирования венчурного предпринимательства чаще всего называют работающую в Санкт-Петербурге компанию «Новая заря», которая производит электротехническое оборудование. В 1996 г. фонд «Квадриче Кэпитал» вложил в нее 2,5 млн долларов. Деньги пошли на закупку современного оборудования и проведение международной сертификации производства. В 2000 г. торговый оборот фирмы вырос в 2,7 раза, а выручка превысила первоначальные инвестиции в 2,1 раза. К этому времени фонд вышел из бизнеса.

На территории России уже в 1998 г. действовало более сорока венчурных фондов, представленных как российским, так и иностранным капиталом. В 1993 г. Европейский банк реконструкции и развития начал программу формирования региональных фондов венчурного капитала (РФВК) на территории Российской Федерации. К настоящему времени в одиннадцати регионах России созданы РФВК: Смоленский; Уральский; Санкт-Петербургский; Дальнего Востока и Восточной Сибири; Нижнего Поволжья; Северо-Западный; Южный; Центральный; За-

падный; Западной Сибири; Центрально-Черноземный. Наибольший интерес представляет Государственный венчурный фонд поддержки малого предпринимательства в научно-технической сфере Самарской области (которая вместе с Саратовской и Волгоградской входит в регион Нижнего Поволжья).

Усилия российских венчурных фондов объединяет Российская ассоциация венчурного инвестирования (РАВИ), которая с 2000 г. ежегодно проводит Российскую венчурную ярмарку. Пребывание на ярмарке дает возможность предпринимателям рассчитывать на значительные вложения в инновационный бизнес, поскольку в ее работе принимают участие российские и зарубежные венчурные фонды, банки и инвестиционные институты, в том числе «Промстройбанк», «Дельта Кэпитал Менеджмент», «Baker&McKenzie». Ярмарку посещают десятки российских компаний и крупнейших инновационных инвесторов мира.

В сентябре 2002 г. Правительство Российской Федерации представило в Нижнем Новгороде концепцию венчурного инвестирования в стране, рассчитанную на дальнейшее развитие имеющегося в бизнес-сообществе России потенциала. Сегодня совокупный капитал РФВК составляет около 500 млн долларов, из них более 170 миллионов инвестировано в 62 компании. Средний размер инвестиций составляет 2,8 млн долларов. Вместе с тем в России работают более тридцати зарубежных инвестиционных финансовых институтов с капиталом от 3 до 5 млрд долларов, в том числе четыре американских венчурных фонда и фонды прямого инвестирования, совокупный капитал которых оценивается примерно в 570 млн долларов.

Реализуя концепцию венчурного инвестирования, Российское государство закладывает основы формирования инвестиционных средств на будущие периоды и тем самым обеспечивает формирование адекватной воспроизводственной структуры.

ВВЕДЕНИЕ НАЛОГА НА НЕДВИЖИМОСТЬ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ

А.Г. Галанин,
Л.В. Демидова

Среди основных направлений среднесрочной программы развития экономики на 2000–2005 гг. значительная роль отводилась переходу к налогообложению недвижимости по мере развития рынков недвижимости в регионах Российской Федерации.

Судьба налога на недвижимость связана с результатами эксперимента, начавшегося в 1997 г. в Великом Новгороде и Твери. На примере небольших городов Правительство России предлагало понаблюдать, к чему может привести объединение трех существующих на сегодняшний день имущественных налогов в один (имеются в виду налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог). Исходя из поставленного опыта, Правительство предполагало взимать налог на недвижимость

ГАЛАНИН Александр Григорьевич –
глава администрации Калининского района Саратовской области

ДЕМИДОВА Лидия Владимировна –
советник налоговой службы РФ III ранга, главный специалист министерства промышленности и энергетики Саратовской области

на территории всей страны уже в 2004 г. Однако проблем с каждым налогом по отдельности оказалось столько, что сроки введения налога на недвижимость в Российской Федерации были перенесены.

Смысл эксперимента заключался в том, что все имущественные налоги (на землю, сооружения, сделки с имуществом) заменяются одним налогом на недвижимость, при этом из налогообложения выводятся основные движимые фонды юридического лица – станки, оборудование, автомобили... Любому предприятию это открывало возможность привлечения инвестиций, обновления основных фондов, внедрения передовых технологий.

Предполагалось, что размер ставки налога на недвижимость муниципальные власти будут определять самостоятельно. Ставка при этом исчисляется из рыночной стоимости имущества, а объектом налогообложения становится кадастровая стоимость земельного участка и находящегося на нем объекта недвижимости. В соответствии с Налоговым кодексом РФ максимальная ставка по налогу на имущество сегодня составляет 2%. Правительство рассчитывало, что ставка налога уменьшится (максимальный порог составит 0,1%), но налоговая база будет максимально приближена к действительности. Кроме того, новый налог на недвижимость должен способствовать инвестиционной привлекательности муниципальных образований, появлению новых предприятий, а следовательно, дополнительным доходам в муниципальный бюджет.

Ранее, в соответствии с действующим законодательством, налог на имущество юридических лиц в муниципальную казну не попадал, а от налога на землю в местный бюджет шла только половина. По условиям же эксперимента весь налог на недвижимость поступает в бюджет муниципального образования. Как показал опыт Великого Новгорода, налоговые поступления в бюджет увеличились. Произошло это главным образом за счет роста числа налогоплательщиков, выкупивших землю и готовых платить налог на недвижимость (количество налогоплательщиков выросло с 10 до 40 предприятий, а платежи в местный бюджет – с 388 тыс. до 4,6 млн руб.). По заявлениям Министерства экономического развития и торговли РФ (МЭРТ), даже в том случае, если стоимость объектов недвижимости повысится в 10 раз и будет ниже рыночной, муниципальные власти смогут ежегодно получать 15–19 млрд рублей дополнительного дохода в свои бюджеты.

Эксперимент показал, что одной из главных проблем является нежелание хозяйствующих субъектов выкупать земли под своими предприятиями. Предлагаемая местными властями оценка средней стоимости

квадратного метра земли оказалась слишком высокой. Предприятиям приходится тратить крупные суммы на выкуп, однако без осуществления этих расходов говорить о налоге на недвижимость, по мнению специалистов, нельзя. Введение единого налога не может быть полноценным, пока нет юридически цельного объекта недвижимости. Сегодня здание предприятия может принадлежать хозяйствующему субъекту, а земля – находиться в аренде. Новый налог на недвижимость должен взиматься и с земли, и со здания как единого, нераздельного объекта налогообложения.

Не менее сложной проблемой стало отсутствие методики оценки недвижимости. Большинство объектов производственного и непроизводственного назначения сегодня оцениваются в соответствии со справкой из бюро технической инвентаризации. Предлагаемые системы расчетов позволяют определять стоимость объекта, не выходя из кабинета, но провести расчет реальной рыночной стоимости объектов оказывается почти невозможно. По сведениям МЭРТ РФ, в 2004 г. реальная стоимость объектов могла превышать оценочную в 15–30 раз.

Реформирование системы платежей за землю и иную недвижимость должно воплотить в жизнь принцип единства земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости. С этой целью среднесрочной программой предлагаются следующие меры:

– планомерный переход от земельного налога и налога на имущество к налогу на недвижимость, что призвано создать постоянный и предсказуемый источник наполнения бюджетов муниципальных образований и позволит обеспечить эффективное использование и развитие недвижимости;

– установление общих принципов расчета арендной платы за находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости в случае единства прав на них;

– установление правил определения цены таких земельных участков при их отчуждении, залоге из государственной и муниципальной собственности;

– передача части функций по регулированию деятельности профессиональных участников рынка недвижимости (риэлторов, оценщиков, страховщиков) их объединениям и ассоциациям с целью стимулирования профессионального бизнес-сообщества к повышению надежности и эффективности сделок на рынке недвижимости;

– исключение функции по распоряжению землей и недвижимым имуществом из полномочий различных ведомств, кроме одного – пред-

ставляющего государство или муниципальное образование как собственника;

– регулирование деятельности упомянутого ведомства, включая права по принудительному выкупу (изъятию) недвижимости и ограничению прав на нее в публичных интересах (предполагается справедливая компенсация правообладателям и общественный контроль за использованием и распоряжением государственной и муниципальной недвижимостью в интересах государства и общества);

– развитие рынка услуг по проведению землеустройства, формированию и техническому описанию объектов недвижимости (процедуры землеустройства должны совершенствоваться с целью снижения финансовых и временных затрат, возможности учета объекта с минимальными затратами на основании законодательных норм о «фиксированных» (в виде линии) и «общих» (определяемых путем описания) границ участка);

– завершение процесса установления границ земель и формирования земельных участков в целях оформления прав собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований на земельные участки и земли;

– обеспечение выкупа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков собственниками расположенных на них объектов недвижимости;

– в случае передачи находящихся в государственной и муниципальной собственности земельных участков собственникам расположенных на них объектов недвижимости на правах аренды, размер арендной платы должен устанавливаться на весь срок аренды в виде фиксированной суммы или в виде формулы (расчетной величины), позволяющей однозначно определить размер платы в любой период; договор аренды не должен содержать норм об одностороннем расторжении договора арендодателем;

– обеспечение обязательного применения на практике законодательных норм, предусматривающих продажу под застройку находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков на конкурсной основе (особенно важно решение данной задачи в отношении создания понятной и прозрачной системы землеотвода под строительство промышленных объектов);

– устранение излишних административных барьеров на стадии проектирования и получения разрешения на строительство (предполагается законодательное установление исчерпывающих предметов каждого вида государственной экспертизы проектной документации, сроков

их проведения, регламентирование взаимодействия органов экспертизы между собой, применение принципа «одного окна», определение стоимости государственных экспертиз и приведение в соответствие с бюджетным законодательством порядка финансирования органов государственной экспертизы).

Стратегическим по своему значению решением ценовой проблемы выкупа земли может стать принятие федерального закона, который позволит считать передачу участков под зданием, предприятием не приватизацией, а дооформлением прав собственности на недвижимость. Такая передача участка собственнику здания, предприятия может осуществляться, например, с уплатой фиксированного сбора, размер которого не должен превышать обоснованных расходов государства на проведение процедуры дооформления прав.

Введение налога на недвижимость на территории Саратовской области станет возможным после завершения эксперимента в Великом Новгороде и Твери. Проведение реформы потребует серьезной предварительной подготовки, предусматривающей наличие необходимых факторов, в их числе следующие:

– завершение сплошной инвентаризации земель всей области;

– подготовка электронной карты, на которой отражены строения, сооружения, земельные участки, дороги, места общего пользования, подземные коммуникации;

– разработка новой методики сплошной оценки объектов недвижимости, позволяющей удешевить и ускорить эту работу;

– налаживание эффективного взаимодействия федеральных и областных структур (учреждений юстиции, земельно-кадастровой палаты, налоговой инспекции) с применением систем электронной связи.

В настоящее время состояние подготовки по введению налога на недвижимость на территории Саратовской области остается неясным, поскольку отсутствует анализ деятельности органов исполнительной власти в данном направлении. Кроме того, ежегодное неисполнение бюджетных назначений по налогу на землю в областной и муниципальные бюджеты ставит под угрозу формирование бюджета области и осуществление социальных программ. Все это значительно повышает актуальность введения налога на недвижимость и делает его инструментом развития местных территорий.

СУБЪЕКТИВНЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Н.М. Байков,
Е.Н. Байкова

БАЙКОВ Николай Михайлович – *доктор социологических наук, профессор, проректор по научной работе Дальневосточной академии государственной службы*

БАЙКОВА Елена Николаевна – *аспирант Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации*

Новейшая отечественная история свидетельствует об укоренении в России в 90-х годах XX столетия капиталистического строя, который вновь вызвал к жизни, причем в крайне острой форме, противоречие между трудом и капиталом. На конкретные формы проявления данного противоречия влияют такие особенности российского капитализма, как грабительский характер первоначального накопления, «дикая приватизация», связь капитала с криминалитетом, несовпадение интересов крупного бизнеса с общенациональными целями, сращивание капитала с госчиновниками и госструктурами, то есть возникновение олигархического капитализма.

Структурные перекосы в сторону сырьевых и топливных отраслей, ориентированных на внешний рынок и при-

носящих особо высокую сверхприбыль-ренту, породили деформации в распределении национального дохода в пользу валовой прибыли и в ущерб оплате труда. Развитие рыночных отношений лишний раз доказывает, что противоречия между трудом и капиталом никуда не исчезают, поскольку не могут исчезнуть принципиальные различия в роли наемного работника и предпринимателя в процессе производства, в их отношении к средствам производства и произведенному продукту. Кроме того, очевидно, что они не всегда и не обязательно выступают в форме классовой борьбы, которая является лишь одним из крайних способов выражения этого противоречия.

Социологические исследования фиксируют множество проявлений противоречивости социально-трудовых отношений, имеющих субъективный характер. Вопреки социальным ожиданиям российских тружеников на свободу выбора рабочего места и справедливые условия продажи своей способности к труду, новые реалии потребовали адаптации к жестким условиям рыночного хозяйства.

Современное положение социально-трудовых отношений в российском обществе во многом обусловлено такими субъективными аспектами их проявлений, как разочарованность населения реформами и недоверие к властям. В начале текущего столетия только 8,7% (данные 2001 г.) и 10,2% (данные 2003 г.) опрошенных всех категорий населения, а также 13,5% занятого населения (данные 2004 г.) оценивали период реформ как «трудный, но необходимый этап на пути развития общества». В то же время третья часть респондентов (данные 2003 г.) считали, что это «период неоправданных потрясений и трагедий» (показатели в 1999 г. составляли 53,4%). Безответственность, равнодушие к людям труда в конечном счете увеличивают отчуждение между властью и обществом. Показателем отчуждения в социально-трудовой сфере является непонимание цели и смысла экономической политики, проводимой государством, что отмечали более половины респондентов (59,0%) от общего количества опрошенного занятого населения*.

Важно отметить, что неприятие значительной частью населения неолиберального курса проводимых реформ (в образовании, ЖКХ, ар-

* Данные результатов опросов экспертов и российского населения в возрасте 18 лет и старше, проведенных в указанные годы Социологическим центром РАГС под руководством доктора философских наук, профессора В.Э. Бойкова. Объем выборочной совокупности опрошенных репрезентирует территориальное размещение населения, соотношение жителей крупных, средних и малых городов, социально-демографический состав населения. Объем выборки от 1600 до 2400 человек.

мии и др.), непонимание их целей и смысла не означает, что общество желает покончить с рыночными преобразованиями. Согласно данным опроса, только десять из ста респондентов выступают за прекращение реформ.

На уровне конкретного предприятия (организации) наблюдается деградация совокупного работника, поскольку массовый слой высококлассных специалистов, которые ценятся не только в стране, но и в мире, резко сократился. Причины тому – спад производства, в том числе в целом ряде высокотехнологичных отраслей, безработица, ведущая к деквалификации работников, их бегству за границу и от своих профессий вследствие катастрофического сокращения реальных доходов.

О глубине социально-трудовых противоречий свидетельствует низкий уровень удовлетворенности трудом. Только 45,1% работающего населения удовлетворены своей работой в целом, из них лишь 8,9% – полностью. Всего лишь каждого пятого работающего устраивает оплата труда, в том числе полностью – лишь 3,5%. Доля лиц, которых устраивают условия труда, составляет 41,8%, в том числе 7,8% удовлетворены ими полностью [1, с. 40].

Федеральная власть в течение многих лет осознанно проводит политику сдерживания роста заработной платы. Характерной чертой нынешней ситуации на рынке труда является занижение цены труда. На необходимость обеспечения адекватности оплаты труда его количеству и качеству как принципа государственной политики впервые за годы реформ указано в Послании Президента РФ Федеральному Собранию: «Достаток каждого трудоспособного гражданина должен определяться его трудом и способностями, квалификацией и затраченными усилиями. А он сам вправе распоряжаться заработанным по своему усмотрению, в том числе и передать по наследству детям» [2]. В то же время государство задает работодателю алгоритм: больше заплатишь работнику – больше отчислишь в бюджет. Государство не только должным образом не наказывает неплательщиков заработной платы, но и само продолжает прибегать к подобным методам.

Согласно данным государственной статистики, задолженность по заработной плате по отраслям экономики Дальневосточного федерального округа по состоянию на 1 января 2005 г. исчислялась 2161,0 млн рублей, что составило 59,7% к уровню 2004 г. [3, с. 51].

Социальное поведение людей все более определяется не нравственными критериями, а сиюминутными обстоятельствами материальной выгоды, рыночной идеологией в ее извращенной форме «купи-продай»,

неуважением к закону и принятыми в обществе социальными нормам. По данным социологических опросов, более половины респондентов не связывают улучшение личного материального благосостояния с повышением интенсивности и качества своего труда. Такого же мнения придерживаются и руководители предприятий и организаций, опрошенные в качестве экспертов в 2004 г. На вопрос, как изменится размер зарплаты подчиненных им рядовых работников при улучшении или, напротив, ухудшении работы, до 70% экспертов заявили, что изменения будут минимальными или их вовсе не будет.

За годы реформ труд абсолютного большинства работников массовых профессий, являющийся источником всех материальных и духовных благ в нашей стране, оказался обесцененным товаром. В этом, как представляется, состоит основной порок постсоветских реформ, причина кризиса экономики и высокого уровня бедности значительных слоев населения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Козырева П.М.* Некоторые тенденции адаптационных процессов в сфере труда // Социологические исследования. 2005. № 9.

2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года // Российская газета. 2005. 26 апр.

3. Основные показатели социально-экономического положения регионов Дальневосточного федерального округа в январе–декабре 2004 года // Статистический сборник. Хабаровск, 2005. № 12.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ФЕРМЕРСКИХ ХОЗЯЙСТВ И НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ АПК

А.А. Нестерова

НЕСТЕРОВА Анна Александровна – *аспирант Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина*

Не секрет, что в советский период официальное отношение к аграрному сектору было как к сырьевому придатку тяжелой промышленности, а в перестроечное время сельское хозяйство превратилось в крайне непривлекательную отрасль. Сегодня государством ставится задача создания условий для опережающих темпов сельскохозяйственного производства, причем развитие АПК рассматривается в терминах обеспечения национальной (продовольственной) безопасности.

Аграрная модернизация, проведенная в условиях государственного протекционизма, будет способствовать росту конкурентоспособности российского производителя на отечественном и мировом рынках. «Государственный протекционизм должен оградить наци-

ональное сельское хозяйство от разрушения, от подавления его импортом дешевых товаров из развитых стран, от экономической и политической зависимости страны от государств-экспортеров, от возможных экологических эксцессов, связанных с перенесением грязных производств в зависимую страну и, наконец, от социальных взрывов» [1]. Следует добавить, что в Российской Федерации успешно апробированы современные формы ведения сельскохозяйственного производства, в том числе фермерство.

Крестьянские фермерские хозяйства, доказав на протяжении десятилетия право на существование, в настоящее время достаточно активно развиваются и занимают достойное место в системе территориального сельского хозяйствования. «Созданные в результате раздела крупных сельскохозяйственных предприятий, крестьянские хозяйства явили собой возрождение организационной формы ведения аграрного производства в качестве объекта хозяйственной и предпринимательской деятельности» [2].

Процесс становления фермерского движения в России протекает с большими трудностями, и тому есть немало причин:

– государство не реализует политику поддержки фермерства как социального движения;

– в целом ослабло научное, техническое и технологическое обеспечение агропромышленного комплекса;

– существуют пробелы и коллизии в законодательстве, регламентирующем деятельность фермерских хозяйств;

– при налогообложении фермерских хозяйств игнорируются их социально-экономические особенности;

– часть населения на идеологическом уровне демонстрирует неприязнь к частнопредпринимательской сущности фермерства.

Указанные проблемы затрудняют развитие внутреннего рынка, способствуют перераспределению собственности и доходов в пользу экспортеров сырья, спекулятивных структур, коррумпированных лиц и криминальных элементов. В результате диспаритета цен сельскохозяйственные предприятия оказались не в состоянии закупать средства производства, ряд направлений сельскохозяйственного производства стали нерентабельными, снизились объемы сельскохозяйственной продукции.

Лишь незначительная часть фермерских хозяйств, сумевших обеспечить высокий уровень эффективности собственного производства, может достичь оптимальных параметров ресурсного потенциала за счет собственных средств. Для большинства же основным путем повышения эффективности предпринимательской деятельности служит коопера-

ция, позволяющая за счет концентрации ресурсов приблизиться к их оптимальным пропорциям. Необходимость реформирования системы сельскохозяйственного производства осознана не только самими производителями, но и государством.

В развитии сельскохозяйственной кооперации у России есть значительный исторический опыт. К 1917 г. имелась развитая система кооперации, воплощалась идея кооперативного будущего всей страны, особенно деревни. С помощью кооперации появлялась возможность включения в рыночную экономику огромной массы мелких крестьянских хозяйств. Не случайно быстрый рост кооперации в России относится именно к началу XX в., когда рыночные отношения достаточно глубоко проникли в толщу крестьянских хозяйств.

Сегодня, как и столетие назад, формы сельскохозяйственной кооперации могут быть весьма разнообразными. Главный принцип, который положен в основу производственного объединения фермеров, – экономическая целесообразность. Наиболее очевидными направлениями могут стать совместное использование техники, первичная переработка, хранение и сбыт продукции, осуществление кредитной кооперации и страхования.

Одна из основных причин низкой эффективности большинства фермерских хозяйств – несбалансированность трех основных видов ресурсов, используемых в любом сельскохозяйственном производстве: земли, труда и капитала. Предполагалось, что раздел средств производства на имущественные паи, земельные доли и декларированное указом Президента РФ право их купли-продажи автоматически включат определенный механизм: на земле появится хозяин в обличии фермера.

Практика показала, что возможности небольшой части крестьян, приобщившихся к семейному товарному хозяйству, оказались ограничены весьма скромным первоначальным капиталом, а производственная деятельность была почти парализована сверхвысокими налогами, спекулятивным посредничеством, неразвитостью инфраструктуры рынка. Сколько-нибудь существенное увеличение доли фермерского сектора в экономике АПК потребовало бы огромных вложений на его реконструкцию для создания новой инфраструктуры (производственных фондов, коммуникаций, жилья и т.д.). Пытаясь создать новый слой товаропроизводителей, но не участвуя в этом экономически и организационно, государство дискредитировало замысел своей концепции аграрной реформы.

Для успешного развития фермерства в первую очередь требуется финансовая поддержка государством кооперативного движения, осо-

бенно при формировании стартового капитала кредитных кооперативов и обществ взаимного страхования (страховых компаний). Желательна схема предоставления финансовой помощи на возвратной основе [1]. Во всяком случае кредитная система для сельскохозяйственного производства должна иметь более низкие процентные ставки, чем для отраслей с быстрым оборотом капитала.

В контексте создания условий для развития фермерства обсуждается вопрос о кредитовании банками фермеров под залог земельных участков и, соответственно, о введении частной собственности на землю, подразумевающей ее куплю-продажу. Действительно, в странах с развитой экономикой суть рынка земли состоит в обеспечении механизма компенсации инвестиций в землю. При этом рынок земли часто построен таким образом, что продается не земля, как таковая, а, по сути дела, капитал, вложенный в нее, покупатель же весьма ограничен в праве распоряжаться землей.

В перспективе развитие отношений собственности на землю и рынка земли представляет весьма сложную проблему, и не только социально-экономическую, но и экологическую. Ее решению должна сопутствовать разработка системы землевладения и землепользования, предусматривающая определенный профессиональный уровень землевладельца, адекватную организацию территории, установление нормативов природопользования и производственной деятельности, обеспечивающих предотвращение загрязнения и деградацию земель при всех хозяйственных укладах.

Ошибочно думать, что смена государственной формы собственности на частную сама по себе обусловит развитие рыночных отношений. Сущность рынка – в наличии спроса и предложения, а его необходимыми условиями являются создание развитой инфраструктуры, наличие устойчивой финансово-кредитной системы, развитых правовых отношений между поставщиками и потребителями. При этом формы собственности, опосредованно влияющие на этот процесс, могут выбираться обществом в зависимости от того, как они способствуют решению экономических, социальных, экологических и производственных задач.

Создание рыночных отношений требует усилий государства, в чью задачу входит регулирование с таким расчетом, чтобы избежать возникновения диспаритета цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию.

В сельском хозяйстве, как нигде, ощущается технологическая отсталость, во многом исходящая из того, что ранее хозяйствование на селе

определялось директивами, мероприятиями и рекомендациями. Достижения научно-технического прогресса часто не были «встроены» в конкретную технологию.

В последнее время особое значение приобрели природоохранные и ресурсосберегающие технологии. Экстенсивный характер ведения сельского хозяйства систематически порождал экологические проблемы. Известны многочисленные экологические издержки экстенсивного земледелия, связанные с массовыми распашками земель (в том числе неблагополучных), шаблонной структурой посевных площадей, нерациональным размещением культур и т.д. Именно эти издержки (эрозия, дефляция, остепнение, опустынивание, засоление) представляют первоочередную опасность, гораздо большую, чем последствия интенсификации земледелия, обусловленные нарушением регламентов применения удобрений, пестицидов, орошения и прочим.

Между тем преобладает представление о том, что экологическое неблагополучие АПК России, так же как и на Западе, связано с загрязнением ландшафтов, продукции и другими издержками интенсификации земледелия. В результате этого ошибочного мнения возникли нигилистические настроения по отношению к применению удобрений, не говоря уже о пестицидах, резко вырос интерес к альтернативному земледелию без использования химических средств. Некоторые отечественные ученые и довольно многочисленные зарубежные эмиссары под видом ориентации на экологически чистое земледелие стали подталкивать сельскохозяйственного производителя в тупик экстенсивного хозяйствования. К сожалению, далеко не все профессиональные аграрники представляют, что процессы деградации почв нельзя остановить или хотя бы замедлить без применения удобрений, мелиорантов, пестицидов, потому что без них невозможно освоить почвозащитные системы земледелия.

Чтобы вырваться из экологических противоречий экстенсивного земледелия, необходимо расширить применение мелиорантов, удобрений и других средств интенсификации для безопасного использования эрозионных, солонцовых, засоленных, переувлажненных и других неблагоприятных пахотных земель либо вывести их из активного сельскохозяйственного оборота за счет более интенсивного использования лучших земель, но опять-таки с помощью удобрений и других современных технических, химических и биологических средств. Значит, экологизация сельского хозяйства невозможна без химизации. Совершенно очевидно, что без государственного участия в данном случае не обойтись.

Почти каждый аспект функционирования АПК должен быть оптимизирован по условиям «экологической нагрузки». В целом стратегию и механизм экологизации хозяйственной деятельности предстоит разрабатывать в свете новой парадигмы природопользования, предполагающей приоритет охраны природы.

Успех модернизации сельского хозяйства будет зависеть не только от правильных позиций федерального Центра, но в не меньшей степени от того, насколько адекватными будут модели реформирования в регионах, на которых лежит основная тяжесть в принятии решений.

Достаточно остро стоит вопрос о взаимоотношениях фермеров с органами власти. На эти взаимоотношения в различных регионах России в большей степени накладывает отпечаток такой фактор, как наличие или отсутствие свободной земли. В остальном отношение властей к фермерам зависит от субъективных причин – идеологических взглядов главы администрации района или от политической конъюнктуры.

Большинство фермеров считают, что в начале фермерского движения региональные и местные власти относились к ним в целом либо благоприятно, либо нейтрально. Как правило, никакой помощи не оказывалось, но и противодействия не было. К настоящему времени уже отчетливо проявилась дифференциация в отношении властей к фермерству.

Практически все фермеры жалуются на разросшийся бюрократический аппарат на местах. При создании фермерского хозяйства приходится оформлять множество документов, что занимает огромное количество времени, при этом за все приходится платить в официальном и неофициальном порядке. Часть фермеров отмечают негативную роль местных администраций при распределении кредитов: власти нередко отдают предпочтение бывшим колхозам и совхозам. В отдельных регионах из-за откровенного противодействия властей фермеры указывают на трудности при сбыте своей продукции. В различных регионах наблюдается тенденция «сращивания» определенной части фермерства с представителями органов власти, использования чиновниками своего положения для того, чтобы стать землевладельцами [4].

На начальном этапе организации фермерских хозяйств выходившим из колхоза (совхоза), как правило, реальных препятствий не чинилось. В настоящий период взаимоотношения фермеров с руководством бывших колхозов (совхозов) ухудшились. Объясняется это развитием конкуренции между различными формами хозяйствования в сельской местности, поскольку в тех немногочисленных местах, где фермерам удалось ее избежать, отношения наладились и перестали быть враждебными. Общее отношение к фермерам часто зависит от личного отношения

к ним председателя колхоза (директора совхоза), а также от личных качеств фермера, умеющего или не способного расположить к себе колхозное начальство. Но есть немало случаев, когда председатели колхозов (директора совхозов) «вредят» фермерам из идеологических соображений. Негативное отношение к фермерам переносится в этом случае и на их наемных работников.

Самое больное место во взаимоотношениях колхозов (совхозов) и фермерских хозяйств – распределение земли. Колхозы (совхозы), противодействуя получению земли фермерами, распродают ее под дачи. В провинции еще имеется возможность получить землю официальным путем с полным оформлением необходимых документов.

В условиях низкой технической оснащенности фермерских хозяйств аренда техники у колхозов или совхозов могла бы решить часть их проблем. Однако арендовать технику достаточно сложно.

Отношения фермеров с руководителями колхозов (совхозов) обостряются также из-за того, что для части колхозников (работников совхоза) более выгодной оказывается работа по найму в фермерских хозяйствах. Конечно, остаются противоречия между фермерами и теми, кто продолжает работать в колхозе или совхозе. Но первоначальное резкое неприятие сельчанами «кулаков» стало проходить, так как фермеры предпочитают не идти на конфликты с местными жителями.

Государственная поддержка АПК должна быть направлена на создание равных условий для развития всех хозяйственных укладов, использование современных достижений научно-технического прогресса, освоение прогрессивных, экологически безопасных технологий. С этих позиций следует пересмотреть так называемую экономическую помощь из-за рубежа, ориентировать иностранные инвестиции на выполнение совместных производственных и научно-технических программ и проектов, с тем чтобы обеспечить полноправное вхождение АПК России в международное сообщество аграрных товаропроизводителей.

Большое значение имеет сегодня поддержка аграрной науки, способной содействовать выводу российского сельского хозяйства на современный технологический уровень. Очевидна необходимость усилий по интеграции отечественных и зарубежных научных школ, созданию совместных с зарубежными учеными научных коллективов по разработке проблем аграрной реформы. Аграрная наука должна быть сориентирована в социально-экономическом и экологическом отношениях, преодолеть ведомственный монополизм своей организации, демократизироваться и устранить явные методологические ошибки.

Немаловажно решение вопроса повышения квалификации ферме-

ров и работников органов управления сельским хозяйством. Просветительская работа может быть организована через региональные отделения АККОР. Возможно введение курса «Сельскохозяйственная кооперация» в программу сельскохозяйственных университетов и академий, издание и распространение специальных материалов по данной тематике, развитие сети консалтинговых фирм.

В настоящее время Министерством сельского хозяйства РФ подготовлен к реализации приоритетный национальный проект «Развитие АПК», в котором первые два раздела посвящены стимулированию малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе, развитию свиноводства и молочного животноводства. Определена необходимость содействия организации цивилизованной системы функционирования малых форм бизнеса – это и личные подсобные хозяйства граждан, и крестьянско-фермерские хозяйства. Третий раздел отведен одной из наиболее острых проблем, реально существующих в настоящее время на селе, – привлечению молодых специалистов с высшим или средним специальным образованием в село после окончания техникума или вуза. Данная проблема, как элемент кадровой политики, будет разрабатываться в рамках федеральной целевой программы «Социальное развитие села» под контролем Министерства регионального развития РФ совместно с Минсельхозом [5].

Конечно же, огромный положительный момент заключается в том, что программы развития АПК адаптированы к регионам, продумана система взаимодействия всех уровней власти и хозяйствующих субъектов, в частности большое внимание уделяется муниципальному уровню.

Главы сельских муниципальных образований будут составлять списки субъектов малых форм агробизнеса, подтверждая то, что данный человек или семья ежемесячно, ежегодно занимаются сельскохозяйственным трудом. Такое поручительство послужит основой для банковского сообщества к выдаче так называемых «бланковых» кредитов, кредитов на доверии. В качестве залога банки получат право брать и непосредственно то имущество, которое используется в сельскохозяйственном производстве (скот, техника, хранящаяся на складе продукция).

Особая роль отводится Россельхозбанку, который должен стать основой национальной кредитно-финансовой системы АПК. Наряду с другими банками он выступит активным кредитором сельхозпроизводителей, а на его базе создастся Центр информационного обеспечения и мониторинга реализации национального проекта, в который будет стекаться, анализироваться и подвергаться финансовому контролю вся информация. Специалистами центра будет осуществляться сопровож-

дение проекта, его мониторинг, консультирование на уровне районных муниципальных образований.

Оценивая современное состояние российского фермерства, можно предположить, что в ближайшем будущем оно скорее всего не станет основой аграрного производства в стране. Государству же необходимо сделать все возможное для поддержания и развития позитивных начинаний, упрочившихся в настоящее время в сфере фермерского хозяйства. Несмотря на субъективные и объективные трудности, крестьянские фермерские хозяйства имеют право занять свою экономическую нишу в аграрном секторе экономики России, и, как любая форма хозяйствования, эти предприятия требуют изучения и обоснования перспектив их развития. В первую очередь следует создать для них такие условия, которые «позволили бы вывести сельскохозяйственные производства на современный конкурентоспособный уровень. Естественно, для этого необходим приход в сельское хозяйство крупных частных капиталов, а также комплексный и системный подход в данном направлении экономической политики» [6].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Кирюшин В.И.* Узловые вопросы аграрной реформы // www.fadr.msu.ru/archives/mailing-list/priv-agr/art-rus/msg00001.html

2. *Улезько А.В.* Развитие кооперации фермерских хозяйств // www.iomus.vsau.ru/nauka/ar/ul

3. Постановление Правительства РФ от 18 декабря 1996 г. № 1449 (с изм. и доп. от 27 августа 1999 г.) «О Федеральной целевой программе развития крестьянских (фермерских) хозяйств, их ассоциаций и кооперативов на 1996–2000 годы» // www.fpf.referent.ru:4005/security/1/20800/1?try

4. *Алимова Т., Буев В., Вакуров П.* и др. Стратегии поведения семейных фермерских хозяйств // Вопросы экономики. 1995. № 1.

5. О подготовке к реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» // www.mcx.ru/index.html?he_id=873&doc_id=7076

6. *Гордеев А.* Мы заставим всех управленцев работать на село // www.mcx.ru/index.html?he_id=2467&n_page=1&print=1

ПРОБЛЕМНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.М. Мокеев

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) [1], поэтапно и в различной степени вступающий в силу на всей территории России, вопреки распространенному мнению представляет собой не столько новую редакцию одноименного закона 1995 г., сколько самостоятельную и сложную систему правовых норм и институтов, устанавливающих во многом новаторскую систему местного самоуправления в Рос-

МОКЕЕВ Максим Михайлович – *кандидат юридических наук, доцент Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина*

сии. Данный законодательный акт имеет основополагающее значение для формирования всей системы обеспечения жизнедеятельности местного сообщества, коренным образом изменяет многие из сложившихся институтов муниципального управления и поэтому предусматривает сложный механизм введения в действие.

Реформирование местного самоуправления, как и любого уровня власти, предполагает наличие серьезных обоснований, обеспеченность качественным правовым регулированием и основательно проработанным механизмом реализации. Проводимые в настоящее время преобразования в системе местного самоуправления требуют не только формирования необходимой многоуровневой нормативно-правовой базы и принятия соответствующих организационных решений, но и комплексного научного и методологического обеспечения муниципальной реформы.

Исследователи и практики местного самоуправления часто связывают трудности в реализации реформы с определенным недостатком координации действий федеральных и региональных органов власти. При этом, в частности, ссылаются на недостаточно разработанный механизм разграничения муниципального имущества между уровнями местного самоуправления.

В соответствии с положениями части 7 статьи 85 рассматриваемого Федерального закона Правительство РФ должно было до 1 января 2005 г. утвердить порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями разного уровня. Распоряжением Правительством РФ [2] был утвержден план подготовки правовых актов, необходимых для реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Предполагаемое планом постановление Правительства РФ значительно облегчило бы процесс разграничения имущества между уровнями власти, но оно не было принято ни в указанный срок, ни позднее. Его проект был подготовлен, однако специалисты пришли к выводу, что Правительство РФ своими нормативно-правовыми актами не может регулировать вопросы, являющиеся прерогативой законодательного органа, а именно: изменение и установление прав и обязанностей в области распоряжения имуществом, находящимся в собственности субъекта РФ и муниципального образования [3, с. 16].

Нормы, в некоторой степени регулирующие порядок разграничения имущества, получили закрепление в Федеральном законе [4]. Очевид-

ная недостаточность этих положений для реализации привела к тому, что другим Федеральным законом [5] в указанный Закон были внесены уточнения: в частности, субъекты РФ наделялись правом определять порядок разграничения имущества на территории региона законом субъекта РФ. Кроме того, Министерство регионального развития РФ разработало модельный закон субъекта Российской Федерации «О разграничении объектов муниципальной собственности между поселениями и муниципальным районом». Принятие таких законов в субъектах РФ должно окончательно решить проблему разграничения муниципального имущества.

В процессе разграничения собственности между муниципальными образованиями и субъектом РФ возможно появление других осложнений, связанных с некоторой размытостью критериев определения необходимости того или иного имущества для решения вопросов местного значения. К примеру, это касается таких введенных Федеральным законом вопросов местного значения, как содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства, организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью [5].

Другая проблема, связанная с этим процессом, – необходимость государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Органы местного самоуправления несут значительные расходы при подготовке документов для государственной регистрации, с которыми невозможно справиться за счет собственных финансовых средств. По мнению участников семинара-совещания, проведенного Федеральной регистрационной службой РФ 7–8 июня 2005 г., учитывая низкую бюджетную обеспеченность муниципальных образований финансовыми ресурсами, с целью создания благоприятных условий для оформления ими в собственность земли и имущества, а также для проведения землеустроительных и кадастровых работ необходимо проработать вопрос о предоставлении муниципальным образованиям для осуществления деятельности по кадастровой оценке муниципальной недвижимости данных государственного кадастра на безвозмездной основе, а также внести изменения в статью 333.35 Налогового кодекса РФ, касающиеся отмены государственной пошлины за государственную регистрацию прав оперативного управления на государственное, муниципальное недвижимое имущество, закрепленное за государственными, муниципальными учреждениями; за государственную регистрацию договоров аренды государственного, муниципального имущества, оформляемую арендодателем государственного или муниципаль-

ного имущества; государственную регистрацию соглашений о расторжении договора аренды государственного или муниципального имущества [6]. Одним из шагов навстречу органам местного самоуправления в решении данного вопроса стало внесение дополнения в статью 333.35 Налогового кодекса РФ, освободившего их от государственной пошлины за государственную регистрацию права оперативного управления недвижимым имуществом, находящимся в государственной или муниципальной собственности [7].

Помимо рассмотренной проблемы, во многих субъектах РФ не завершена работа по формированию земельных кадастров поселений, включая полное описание земельных участков, площадей, собственности и кадастровой стоимости. Отсутствие необходимой документации осложняет процесс формирования местных бюджетов, основу доходной части которых составляет земельный налог.

В настоящее время вопросы местного значения, закрепленные в статьях 14–16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», получили необходимое развитие в отраслевом федеральном законодательстве. Многие из установленных таким образом полномочий органов местного самоуправления поселений нуждаются в методологическом обеспечении механизма реализации с учетом требований действующего федерального законодательства. К главным полномочиям можно отнести следующие:

утверждение представительным органом муниципального образования программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры; установление системы критериев, используемых для определения доступности для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса [8];

осуществление подготовки и содержания в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях [9];

утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений; утверждение правил землепользования и застройки поселений [10];

установление правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования

и охраны земель; муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования [11];

проведение мероприятий по гражданской обороне, разработка и реализация планов гражданской обороны и защиты населения; проведение подготовки и обучения населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий [12];

создание профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований [13];

организация и обеспечение мобилизационной подготовки и мобилизации; разработка мобилизационных планов [14];

иные полномочия, установленные федеральными законами.

Практика показывает, что для обеспечения исполнения подобных полномочий требуется значительная работа со стороны органов власти субъектов РФ, которые организуют проведение семинаров и совещаний с представителями органов местного самоуправления, разрабатывают для них методические рекомендации, осуществляют консультирование по различным вопросам. Представляется, что в современных условиях такую работу должны брать на себя не органы власти, а компетентные экспертные, образовательные и консалтинговые структуры соответствующего профиля.

С решением вопросов местного значения связана и еще одна проблема. Приблизительно в половине субъектов РФ приняты законы, обеспечивающие поэтапное введение в действие перечня вопросов местного значения. В частности, в соответствии с законом Саратовской области [15], для вновь образованных поселений в 2006 г. установлены вопросы местного значения, решение которых в основном требует не столько финансирования, сколько организации соответствующей деятельности на территории муниципального образования. К ним относятся обеспечение жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения; оказание содействия в установлении опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Многие из перечисленных вопросов местного значения уже успешно осуществляются в муниципальных образованиях. Остальные же требу-

ют материального и финансового обеспечения: первичные меры пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов; создание, развитие и охрана лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения.

В ряде регионов в конце 2005 г. принимались дополнения к подобным законам, а в уже принятых к тому времени местных бюджетах соответствующие расходы, разумеется, запланированы не были. Вместе с тем в субъектах РФ, где Федеральный закон вступил в силу в полном объеме с 1 января 2006 г., подобные ситуации сложились по вине федерального законодателя, поскольку последние дополнения в перечень вопросов местного значения были внесены 31 декабря 2005 г., и, естественно, не могли быть учтены в местных бюджетах.

Одной из ключевых проблем реализации Закона является недостаток квалифицированных кадров для обеспечения исполнения полномочий органов местного самоуправления – юристов, бухгалтеров, специалистов в области бюджетного планирования и земельных отношений.

Во многих муниципальных образованиях Саратовской области, как и других субъектов РФ, отдано предпочтение системе органов местного самоуправления, предполагающей замещение должности главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса. В связи с этим одной из первоочередных задач, стоящих перед органами местного самоуправления, стала разработка порядка проведения указанного конкурса, утверждаемого представительным органом местного самоуправления. Для этого необходимо сформировать критерии конкурсного отбора, отработать механизмы и процедуры проведения конкурса, что требует значительной организационной, методологической и аналитической работы. Многие муниципальные образования механически принимали типовые (модельные) документы, предложенные органами государственной власти. Вследствие этого в процессе проведения конкурса возникло множество вопросов, связанных в первую очередь с необходимостью учета местных особенностей.

Несмотря на то что правовое положение главы администрации регулируется законодательством о муниципальной службе, очевидно, что в указанном случае и статус главы администрации, и требования к кандидатам на эту должность должны обладать некоторой спецификой. Сам конкурс предполагает особый порядок проведения и иные своеобразные моменты, отличающие его от конкурса на замещение других должностей муниципальной службы. Эти особенности зачастую не учитываются в принятых многими муниципальными образованиями Рос-

сии правовых актах, касающихся порядка проведения конкурса и заключения контракта с главой администрации. В частности, при разработке порядка проведения конкурса на замещение должности главы администрации следует иметь в виду, что к кандидату на рассматриваемую должность не могут предъявляться обязательные требования стажа на муниципальной службе, прохождения квалификационного экзамена и другие.

От перечисленных факторов напрямую зависит и структура денежного содержания главы администрации, что должно быть закреплено в контракте. Так, в него не может входить надбавка за квалификационный разряд и за выслугу лет. Установление надбавки за сложность, напряженность и специальный режим работы требует введения специальной системы критериев и не предусматривает фиксированного ежемесячного размера оплаты, так как условия не могут не меняться. Определение фиксированной ежемесячно выплачиваемой премии противоречит принципу эффективности деятельности местной власти.

Представляется необходимой разработка особого порядка оплаты труда главы администрации по аналогии с тем, который утвержден законодательством о государственной гражданской службе. Оплата труда должна производиться на основании показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте, с применением условий оплаты труда, отличных от установленных в общем порядке для муниципальных служащих. Это обстоятельство требует введения системы показателей эффективности и результативности деятельности главы местной администрации и технологий ее оценки, а следовательно, профессиональной помощи специалистов по вопросам функционирования публичной службы и местного самоуправления.

Одно из важнейших направлений осуществления муниципальной реформы, обеспечивающих нормальное функционирование системы местного самоуправления в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», – развитие муниципального правотворчества. В Законе содержатся нормы, предполагающие обязательное принятие более сорока муниципальных правовых актов в форме положений по вопросам организации и деятельности системы органов местного самоуправления, финансовой и экономической деятельности муниципального образования, градостроительства, благоустройства, общественного порядка и безопасности жизни, жилищного фонда и жилищно-комму-

нального хозяйства, участия граждан в осуществлении местного самоуправления и иным вопросам.

В настоящее время различными институтами разрабатываются модельные правовые акты по наименее проработанным вопросам: регламент представительного органа муниципального образования, положения о контрольно-счетном органе муниципального образования, о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, о муниципальном заказе, о правотворческой инициативе граждан, о публичных слушаниях. Вместе с тем формирование модельных правовых актов, разумеется, не должно быть единственным мероприятием, осуществляемым для содействия успешному развитию институтов местного самоуправления. Для многих из них (в том числе таких, как самообложение граждан, межмуниципальное экономическое сотрудничество, муниципальный заказ, земельные отношения, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания, конференции, опросы граждан) требуется разработка и отработка особых, специализированных методик, технологий и механизмов функционирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления» // СЗ РФ. 2003. № 40.

2. Распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2004 г. № 307-р // Информационно-справочная система «Гарант».

3. *Соколова О.* Кто регулирует передачу имущества? // Муниципальная власть. 2006. № 1.

4. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (в ред. от 13 марта 2006 г.) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35.

5. Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. 2006. № 1.

6. Рекомендации семинара-совещания 7–8 июня 2005 г. «Разграничение собственности в условиях реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: проблемы и решения» // http://www.rosregistr.ru/to_print.php?id=590

7. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1).

8. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2005 г.) «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1).

9. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (с изм. и доп. от 28 октября 2002 г., 22 августа 2004 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35.

10. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1).

11. Земельный кодекс РФ от 21 октября 2001 г. (в ред. от 31 декабря 2005 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44.

12. Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (в ред. от 22 августа 2004 г.) «О гражданской обороне» // СЗ РФ. 1998. № 7.

13. Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ (в ред. от 9 мая 2005 г.) «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // СЗ РФ. 1995. № 35.

14. Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ (в ред. от 2 февраля 2006 г.) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9.

15. Закон Саратовской области от 28 ноября 2005 г. «О порядке решения вопросов местного значения органами местного самоуправления вновь образованных поселений Саратовской области в 2006 году» // Неделя области. 2005. № 95.

РЕГИОНАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СЛОВАЦКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

И. Палуш

За последние годы в странах Европейского Союза отчетливо прослеживаются две взаимосвязанные, дополняющие друг друга тенденции в сфере регионального управления. На фоне усиления позиций (властных полномочий) органов территориального самоуправления всех уровней в каждом отдельно взятом государстве Союза при разработке концепций экономического, социального и культурного развития заметна четкая нацеленность официальной политики европейских структур на регионы, рассматриваемые в качестве основных субъектов европейской интеграции [1–3]. В основе этих тенденций лежит идея постепенной децентрализации публичной власти, выступающая основополагающим атрибутом политики Европейского Союза и его членов.

В развитых европейских государст-

ПАЛУШ Игор – *доктор юридических наук, профессор Университета Павла Йозефа Шафарика (г. Кошице, Словацкая Республика)*

вах конституционно-правовые нормы децентрализации публичной власти различны как по объему, так и по содержанию. Общим же является то, что этой проблеме каждое государство – член ЕС в рамках своего законодательства уделяет повышенное внимание. В итоге происходит сближение точек зрения и подходов.

Децентрализация публичной власти в государствах ЕС ориентируется на следующие приоритеты:

– закрепление предпосылок децентрализации публичной власти в конституционной и правовой плоскости;

– усиление позиций территориального самоуправления в рамках многоступенчатой системы, в основе которой находится населенный пункт (коммуна) – сильная, компактная единица на местном уровне;

– создание регионального самоуправления как важной составной части публичной власти;

– признание законом такой самостоятельной деятельности коммун и более высоких самоуправляемых субъектов, которая позволила бы им обеспечить социальное, экономическое и культурное развитие своих территорий и создать проживающему на них населению условия для реализации основных прав и свобод;

– закрепление законом права передачи полномочий (компетенций) в местном самоуправлении;

– ограничение вмешательства государства в дела территориального самоуправления, усиление регулирующей функции государства вместо контроля;

– формирование действенного контроля (контрольных механизмов) в самой системе территориального самоуправления;

– обеспечение судебной защиты территориального самоуправления (особенно на уровне Конституционного Суда);

– создание финансовой системы, предоставляющей возможность органам территориального самоуправления формировать свой бюджет за счет местных налогов и сборов, а также наличие четкого механизма перераспределения доходов, в том числе поступающих в самоуправляемое образование из государственного бюджета.

Словацкая Республика к реализации мер, обусловливающих децентрализацию публичной власти, приступила в начале 90-х годов прошедшего столетия. В 1988 г. был принят Закон о муниципальном управлении, впоследствии приведенный в соответствие с требованиями Европейской хартии местного самоуправления. В 1992 г. Конституция Словацкой Республики предопределила создание в стране высших территориальных образований и выработку основ региональной поли-

тики Словацкого государства. Высшим территориальным образованием является самоуправляемый край. В Республике их восемь: Братиславский (центр – г. Братислава), Трнавский (центр – г. Трнава), Нитранский (центр – г. Нитра), Тренчанский (центр – г. Тренчин), Жилинский (центр – г. Жилина), Банско-Быстрицкий (центр – г. Банска-Быстрица), Кошицкий (центр – г. Кошице), Прешовский (центр – г. Прешов).

Процесс децентрализации публичной власти приобрел интенсивный характер после того, как в январе 1993 г. Словакия была провозглашена самостоятельным, суверенным, демократическим и правовым государством, а его высшее руководство официально заявило о стремлении Словацкой Республики влиться в европейские политические, экономические и военные структуры, о желании активно участвовать во всех формах европейской интеграции, включая и региональное самоуправление.

Именно это обстоятельство предопределило принятие в 2001 г. Закона о самоуправлении высших территориальных образований (Закон о самоуправляемых краях). В соответствии с ним на территории Словацкой Республики были созданы высшие территориальные образования, что отвечало требованиям Основного Закона.

Конституционно-правовая основа регионального самоуправления в форме самоуправляемого края, области соответствует требованиям Европейской хартии и опирается на практику конституционного и правового обеспечения деятельности высших самоуправляемых образований развитых стран – членов ЕС. Опыт осуществления курса на децентрализацию публичной власти, накопленный в Европе, естественно, создает правовой простор для его использования в плане децентрализации публичной власти в Словацкой Республике.

В Основном Законе Словакии высшее территориальное образование рассматривается в качестве составной части территориального самоуправления, за которой закрепляется право принимать самостоятельные решения в рамках автономного правового пространства, определенного Конституцией и законами. Эти решения принимаются непосредственно органами территориального образования или избранными его представителями. Хотя в Конституции четко говорится о высшем территориальном образовании как о территориальном объединении граждан (отдельных личностей), тем не менее право на самоуправление признается за всеми, кто постоянно проживает на территории этого образования, а не только за гражданами Словацкой Республики. К прямым формам проявления самоуправления в Конституции причис-

ляются референдумы, представительство избранных органов, председателя высшего территориального образования. Представленная в таком виде конституционная трактовка высшего территориального образования (самоуправляемого края) позволяет рассматривать его двояко.

С одной стороны, это административная структура, обладающая правом осуществлять независимую деятельность и в рамках закона принимать самостоятельные решения по определенному кругу вопросов, руководствуясь предложениями своих исполнительных органов, несущих ответственность за данные решения перед своими избирателями. Эта деятельность носит универсальный характер. Она охватывает обширный перечень первостепенных общественных задач, подлежащих реализации. Именно универсальный характер самостоятельной деятельности высшего территориального образования предопределяет условия, при которых общественные задачи можно видоизменять, приспосабливать к новым факторам развития самоуправляемого края, потребностям его жителей, более гибко реагировать на актуальные изменения, нежели это позволяет законодательство.

С другой стороны, высшее территориальное образование можно рассматривать с точки зрения направленности деятельности, комплекса решаемых задач, к которым относятся:

во-первых, задачи концептуального характера: прогнозирование, разработка программ социально-экономического и культурного развития, документальной базы, обеспечивающей реализацию этих программ; меры по целевому использованию местных людских, природных и иных ресурсов;

во-вторых, задачи, предусматривающие достижение поставленных целей и принятых программ: экономические (например, осуществление собственной инвестиционной и предпринимательской деятельности, создание бюджетных и внебюджетных организаций, контроль за их деятельностью, определение величины коммунальных налогов и платежей); социальные (забота о создании условий для функционирования и развития учреждений образования, здравоохранения, сферы социальных услуг, культуры и искусства); учредительно-политические (например, формирование органов самоуправляемого края, проведение местного референдума); экологические (развитие и защита окружающей среды); юридические (издание обязательных для исполнения распоряжений в сфере самостоятельной деятельности и наложение санкций);

в-третьих, задачи, нацеленные на развитие сотрудничества с иными высшими территориальными образованиями как внутри страны, так и за рубежом, с органами государственной власти, включая местные ор-

ганы государственного управления, в целях объединения усилий при решении задач, отвечающих интересам граждан, проживающих на территории высшего территориального образования.

Деятельность высшего территориального образования контролируется государством главным образом на ее соответствие Конституции и законам страны. Параметры краевой деятельности, обязанности и ограничения определяются законами и международными договорами, что закреплено в Конституции Словацкой Республики. Вмешательство государства в дела края может осуществляться лишь в соответствии с процедурой, установленной законом.

Кроме приведенных норм, гарантирующих право высшего территориального образования на самостоятельную деятельность, в Основном Законе содержатся и иные правовые предписания. В частности, Конституция Республики дает право Конституционному Суду Словакии рассматривать жалобы органов территориального самоуправления на решения и действия органов государственной власти, которые противоречат Конституции и законам, или в случае их незаконного вмешательства во внутренние дела органов территориального самоуправления. Территориальные образования прибегают к помощи Конституционного Суда только тогда, когда их обращение в иные судебные инстанции не дало положительных результатов (так называемая коммунальная жалоба) [4, с. 306–307]. Иными словами, Конституционный Суд может принять решение по жалобе самоуправляемых органов высшего территориального образования лишь в случае, если вмешательство государства носит антиконституционный, противозаконный характер и ограничивает право территориального образования на самоуправление.

Законное право на подачу жалобы в Конституционный Суд имеют председатель и представительство высшего территориального образования. Однако следует подчеркнуть, что Конституция предусматривает вмешательство Конституционного Суда в исключительных случаях (субсидиарное вмешательство), как правило, лишь если иной суд не может принять соответствующее решение.

Если Конституционный Суд удовлетворил просьбу законного представителя высшего территориального образования защитить его право на самоуправление, то принимается решение, в котором излагаются следующие позиции:

– раскрывается суть противоречащего Конституции и закону решения или вмешательства в дела территориального самоуправления, конкретно указывается то положение Конституции или закона, которое было нарушено, называются действия, породившие нарушение;

– отменяются приведшие к нарушению решения;

– содержится запрет на продолжение деятельности, ведущей к нарушению права, если это нарушение носило и иную форму вмешательства;

– указывается требование, если это возможно, восстановить «порядок» в том виде, в каком он был до принятия решений, противоречащих Конституции и закону.

Другим обстоятельством, свидетельствующим о конституционности положения высшего территориального образования, является передача ему определенных полномочий (компетенций). Закон позволяет делегировать органам самоуправляемого края право решения отдельных задач, находящихся в компетенции органов местного государственного управления. Передача этих полномочий осуществляется по особому порядку с точки зрения как содержания, так и финансового обеспечения и контроля.

В соответствии с законом органам самоуправляемого края передается право решать задачи, относящиеся к государственному управлению, выполнение которых в рамках деятельности этого края будет наиболее рациональным и эффективным. Затраты по реализации этих задач компенсируются государством. Таким образом, с передачей определенных полномочий краю государство в то же время предоставляет ему соответствующие финансовые и материальные средства. При этом управление и контроль за исполнением переданных краю вопросов (задач) осуществляется Правительством. Однако следует добавить, что контроль государства за ходом реализации переданных компетенций при решении определенных задач проводится в рамках, четко ограниченных специальными законами (закон 1993 г. о наивысшем контрольном органе Словацкой Республики, закон 2001 г. о прокуратуре и др.).

Одна из наиболее значительных поправок к положению о высшем территориальном образовании как самостоятельном субъекте исполнения публичной власти в государстве – предоставление ему права законотворчества, закрепленное в статьях 68 и 71 Конституции Словацкой Республики. Так, в статье 68 провозглашается право законотворческой деятельности самоуправляемого края, в частности его представительства. Другими словами, границы деятельности края в области законотворчества определены законом.

Что касается статьи 71 Конституции, то ее положения определяют характер законотворческой деятельности относительно передачи полномочий. Все обязательные для выполнения постановления, принятые в

соответствии с этой статьей, становятся инструментом реализации исполнительной власти. Принятие подобных постановлений требует законного обоснования, за рамки которого нельзя выходить. Иначе говоря, с точки зрения своего происхождения все обязательные постановления в сфере самостоятельной деятельности самоуправляемого края являются законными, а с правовой точки зрения – подконституционными, подзаконными. Они не могут противоречить Конституции Словацкой Республики, принятым на ее основании законам, а также международным договорам, одобренным и ратифицированным Национальным Советом Словацкой Республики, распоряжениям и постановлениям Правительства Республики. Обязательные для всех постановления относительно передачи права реализации исполнительной власти от органов государственного управления являются с точки зрения своего происхождения императивными (обязательными), а с точки зрения права – подуставными и подзаконными, то есть они не должны противоречить конституционным и республиканским законам, а также нормативным актам, предписаниям министерств, других центральных органов государственного управления.

Государство, посредством института коммунальной жалобы предоставляя высшему территориальному образованию конституционную защиту его права на самоуправление, вместе с тем имеет право последующего контроля законотворческой деятельности этих территориальных образований. Речь идет об институте, известном в практике демократических государств, например Франции, Италии, Великобритании. Его суть состоит в том, что если Правительство Словацкой Республики придерживается точки зрения, согласно которой постановление самоуправляемого края, одобренное в рамках самостоятельной деятельности или переданных полномочий, не соответствует национальным интересам или интересам иных высших территориальных образований или населенных пунктов, то оно возвращает его представительству края – через своего уполномоченного в крае – в сроки, определенные для подписания.

В этом случае могут возникнуть две ситуации: 1) если представительство края повторно, с учетом замечаний Правительства Словацкой Республики, одобрит принятое постановление, то оно вступает в силу в течение 15 дней; 2) если представительство края проигнорирует замечания Правительства Республики, тогда постановление становится недействительным. Решение об этом принимает краевой суд по предложению Правительства Словакии. Другими словами, все, что связано с реализацией компетенций, определенных Конституцией и законами,

возложено на органы самоуправления. В крайнем случае используется референдум.

Субъектами права высшего территориального образования являются представительство и председатель самоуправляемого края. Это положение закреплено в Конституции Республики. Она же определяет процедуру их формирования, избрания посредством всеобщих, равных и прямых выборов путем тайного голосования жителями самоуправляемого края сроком на четыре года.

Открытые заседания представительства – одна из основных форм его деятельности. Правом созыва заседания обладает председатель самоуправляемого края, который председательствует во время их проведения, подписывает принятые решения и обязательные для всех иные распоряжения. Заседание представительства правомочно, если в работе принимают участие более половины его членов. Полномочия представительства, его структура и порядок работы определяются законом (§ 11 закона № 302 / 2001 в Своде Законов СР).

Председатель самоуправляемого края представляет высшее территориальное образование и за его пределами. Он же принимает решение по вопросам имущественных и трудовых отношений (споров), отвечает за поддержание связей с официальными органами, за решение всех задач, которые возложены на самоуправляемый край в части прав и обязанностей физических и юридических лиц.

Закон определяет рамки взаимоотношений председателя края с представительством и иными органами края [4, с. 360]. Следует заметить, что в решении практических вопросов важная роль принадлежит администрации края, созданным при представительстве комиссиям и главному контролеру. Права и обязанности этих структур также определены законом (§ 19–21 закона № 302 / 2001 в Своде законов СР).

Жители самоуправляемого края имеют право принимать участие в решении важных задач, относящихся к компетенции органов самоуправления высшего территориального образования, в том числе путем референдума. Референдум проводится или по решению представительства самоуправляемого края, или если за его проведение высказалось 30% избирателей. Порядок объявления референдума, процедура его проведения, результаты определяются Законом о самоуправляемых краях.

Важной составной частью конституционно-правового регулирования деятельности высшего территориального образования, связанной с реализацией наиболее противоречивых проблем, является финансирование. В соответствии с Конституцией Словацкой Республики самоуправляемый край – юридическое лицо, в рамках, определенных законом,

самостоятельно распоряжающееся собственным имуществом и собственными доходами. В основе финансовой деятельности высшего территориального образования лежит годовой бюджет. Назначение, формирование и содержание бюджета, правила работы с ним, привлечение и расходование средств из внебюджетных источников, формы финансовых расчетов между самоуправляемыми краями, отношение к государственному бюджету и бюджетам населенных пунктов конкретизированы специальным законом (закон № 303 / 1995 в Своде законов СР) и подзаконными актами (инструкциями).

Высшее территориальное образование покрывает свои расходы как за счет собственных доходов, так и с помощью государственных дотаций. Собственные доходы края формируются главным образом в результате доходов от собственности высшего территориального образования и доходов от государственной собственности, переданной в пользование самоуправляемому краю. Кроме того, собственные доходы пополняются доходами от местных налогов и сборов, а также за счет штрафов, добровольных пожертвований, взносов, даров юридических и физических лиц.

К статье расходов высшего территориального образования относятся преимущественно расходы на реализацию функций самоуправления, на управление собственностью края и собственностью, переданной государством краю в пользование; расходы, связанные с разработкой и осуществлением программ социального и экономического развития территориального образования; иные расходы, производимые на основании специальных решений.

Использование собственности высшего территориального образования регулируется особым законом (закон № 446 / 2001 в Своде законов СР), в соответствии с которым собственность самоуправляемого края состоит из движимого и недвижимого имущества, имущественных и финансовых обязательств, возникших в связи со своей собственностью и собственностью, переданной краю государством, а также в результате самостоятельной деятельности. Высшее территориальное образование является юридическим лицом, имеющим право распоряжаться своей собственностью, а при случае и передать ее в пользование бюджетной или внебюджетной организации, которая обязана управлять этой собственностью в соответствии с законом. Высшее территориальное образование, а также организации, которым край передал право управлять своей собственностью, обязаны осуществлять свою деятельность в интересах развития края и населяющих его жителей, создавать условия для развития и охраны окружающей среды, содер-

жать собственность в порядке, сохранять и беречь ее. Важно и то, что в соответствии с законом высшее территориальное образование обязано соблюдать целевое предназначение собственности до тех пор, пока она используется в сфере образования, здравоохранения, культуры, социальной помощи.

Контроль за ходом выполнения задач, определенных высшим территориальным образованием, за доходами и расходами бюджета, проверка хозяйственной деятельности и управления собственностью возложены на главного контролера. Не менее одного раза в год главный контролер обязан представить представительству края доклад о результатах контрольной деятельности. Со своей стороны представительство обязано создать главному контролеру условия, позволяющие ему осуществлять независимую деятельность.

Изложенное дает основание констатировать, что Словацкая Республика, разработав уставно-правовые нормы, создав высшие территориальные образования, следует курсом, обеспечивающим децентрализацию публичной власти [3, с. 24, 48, 89]. К тому же важно добавить, что содержание каждой конституционно-правовой схемы дополняется конституционной практикой, обогащается конкретными делами.

Возникновение и функционирование высших территориальных образований необходимо рассматривать в качестве составной части реформирования публичной власти. Реформа же публичной власти актуальна тогда, когда власть плохо справляется со своими обязанностями, не соответствует своему предназначению – решать общественные задачи в целях удовлетворения потребностей человека. Анализ деятельности высших территориальных образований дает возможность рассмотреть, с одной стороны, насколько удалось реализовать конституционно-правовую модель высшего территориального образования, а с другой – как граждане страны оценивают результаты функционирования этих образований, их влияние на улучшение жизни людей.

По второму вопросу должны были бы высказаться сами граждане. Что же касается первого, то ответ на него мог быть следующим: с позиции Закона о самоуправлении высших территориальных образований можно утверждать, что эта правовая норма в целом сравнима с подобными правовыми нормами стран Европейского Союза, действующими в отношении положения региональных самоуправляемых субъектов.

Если же высшее территориальное образование рассматривать в контексте других правовых предписаний, то следует обратить внимание, что между правовыми нормами порой существуют разногласия. На

практике это проявляется в том, что правовые предписания одних законов исключают возможность реализации иных правовых норм. Естественно, подобное состояние обусловлено многими причинами. Одна из них – излишнее политизирование словацкого законодательства. В процессе разработки тех или иных законов политические партии вносят такие изменения и поправки, которые отвечают интересам экономических, региональных и профессиональных группировок, с которыми партии поддерживают связи. Внесение в законы противоречащих друг другу многочисленных поправок и замечаний приводит к принятию недостаточно качественных законов. Это, в свою очередь, является причиной частых изменений и дополнений в уже принятые законодательные акты [5].

Накопленный опыт подтверждает, что с точки зрения законности следовало бы более точно ограничить круг задач, относящихся к компетенции органов государственного управления (особенно на уровне местных органов государственного управления) и органов самоуправления. Общеизвестное декларированное правило, в соответствии с которым «все, что не относится к компетенции государственного управления, – относится к органам самоуправления», на практике способствует возникновению целого ряда проблем, которые нередко проявляются при контрольных проверках расходования финансовых средств.

В более широком контексте эти проблемы имеют иные масштабы в связи с тем, что на уровне самоуправляемого края система публичной власти имеет двойной характер. Это особенно отчетливо проявилось в процессе трансформации местных органов управления. Наряду с опасениями, что органы власти края (как государственного управления, так и самоуправления) не проявят должного интереса к определенным проблемам управления, существуют опасения и иного рода – не принесет ли реализация этих проблем негативные результаты.

Пожалуй, самая большая проблема регионального самоуправления – финансирование его деятельности, управление собственностью и ее содержание, хозяйствование. Спустя четыре года с момента образования самоуправляемых краевых образований до сих пор в решении этих проблем налицо непреодолимая пропасть между буквой закона и реальностью. Иначе говоря, высшие территориальные образования страдают от того, что проходящая реформа структуры публичной власти была плохо подготовлена и финансово не обеспечена. Приоритетом должна быть реформа полномочий (компетенций) и сопутствующая ей реформа их финансового обеспечения, а не реформа структуры публичной власти, ее органов. Лишь после этого следовало бы определить, чем

будет заниматься тот или иной субъект публичной власти. Новая структура власти дала возможность, хотя и не без проблем, осуществить децентрализацию полномочий (компетенций) – передать часть полномочий от центральных органов государственного управления региональным органам самоуправления. Там, где этот процесс не сопровождался децентрализацией финансов (имеется в виду налоговая реформа), органы самоуправления получили определенные права, но тем не менее остались практически полностью зависимы от государственного бюджета. Положение осложнялось и тем, что многие учреждения образования, здравоохранения, культуры и социальной сферы, переданные из государственной собственности в собственность высших территориальных образований, находились в плохом техническом состоянии, являлись должниками. Для того чтобы они могли нормально функционировать, успешно решать поставленные перед ними задачи, требовалось их отремонтировать или провести капитальный ремонт, на что край не имел ни финансовых, ни материальных средств и вновь вынужден был просить у государства. Это заколдованный круг, в котором один из наиболее важных атрибутов – самостоятельность органов территориального самоуправления от центральных государственных органов – превращается в фактическую зависимость. Данный факт, возможно, прямо способствует возникновению странной ситуации, когда чиновники министерств отдают председателям самоуправляемых территориальных образований приказы по вопросам, относящимся к компетенции этих образований, но финансируемых государством.

Эта неблагоприятная обстановка сохранится до тех пор, пока юридически и фактически не закончится финансовая децентрализация как неизбежная компонента проходящей реформы публичной власти. Важно, чтобы децентрализация финансовых средств предусматривала точные и реальные критерии определения величины местных налогов, обеспечивала участие органов регионального самоуправления в перераспределении доходов от государственных налогов. Составной частью могло бы стать создание фонда, из которого направлялись дотации в те высшие территориальные образования, которые в них объективно нуждаются. Остается только верить, что имеющаяся практика осуществления децентрализации в традиционных демократических государствах будет со временем применяться и в Словацкой Республике. Экономическое обеспечение регионального самоуправления тем самым приобрело бы иные формы, стало необходимым шагом в направлении самостоятельной деятельности регионов, средством убеждения граждан в том, что высшие самоуправляемые образования созданы для них, что их

организация не является формально-правовым актом или данью политической моде, а реальным действием, направленным на улучшение материальных и духовных потребностей жителей, проживающих на территории регионов.

Реальный вклад высших территориальных образований в децентрализацию публичной власти пока что можно рассматривать скорее в плоскости политических деклараций, нежели практической реализации положений соответствующего закона. Хотя следует подчеркнуть, что ни в одной из развитых стран Европейского Союза процесс реформ в области публичной власти не проходил без проблем. Во многих странах реформы осуществлялись в течение более длительного времени, чем сроки, предусмотренные в Словакии. Однако это обстоятельство не может служить оправданием тому, что процесс децентрализации в Словацкой Республике страдает от несистемности, низкой квалификации чиновников или политиканства. С избранного пути отступать нельзя. В конце этого пути необходимо видеть реально определенную цель, двигаться последовательными шагами, опираясь на точную и своевременную законодательную базу, политическое предвидение и надлежащий экономический тыл.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Chandler J.A.* Local Government Today. Manchester university Press, 1991.

2. *Banner G.* Reforma verejnej správy v Nemecku // Verejná správa. 2000. № 5.

3. *Palúš I.* Miestna správa vo vybraných štátoch Európskej únie. UPJŠ Košice, 2005.

4. *Palúš I., Somorová Ľ.* Štátne právo Slovenskej republiky. UPJŠ Košice, 2002.

5. *Palúš I.* Základné práva a slobody v ústavnom systéme Slovenskej republiky // Desať rokov slovenskej štátnosti: zákonodarstva a jeho perspektívy: Zborník referátov z rovnomennej medzinárodnej vedeckej konferencie konanej, 13–14.11.2003 v Jasnej. Bratislava, 2004.

Перевод ***В.М. Полякова***

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ В СОЦИОКУЛЬТУРНОМ ИЗМЕРЕНИИ

О.Н. Осина

Конец второго и начало третьего тысячелетия характеризуется глобальной трансформацией общества, преобразованием всего существующего миропорядка, в результате чего разрушаются культурно-цивилизационные устои и основы общественной жизни. В этих условиях значительный интерес представляет анализ различных аспектов глобальной трансформации общества.

В настоящее время невозможно игнорировать феномен глобализации со всеми его гранями и противоречиями. Глобализация – слишком сложный процесс, чтобы ограничиться одним определением. В каждой из существующих версий раскрывается какой-то

ОСИНА Оксана Николаевна – *кандидат философских наук, ст. преподаватель Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина*

один аспект. Глобализацию можно понимать как взаимодействие государств, народов, этносов, социальных общностей в единой системе отношений на планетарном уровне; систему открытого культурного обмена, заимствования образцов поведения и адаптации культурных стереотипов к условиям глобального бытия; процесс расширения границ общения во всех сферах человеческой деятельности и возникновения глобального экономического, экологического, информационного пространства, вызывающего глубокие взаимозависимости и выработку согласованных действий народов и государств.

Экономическая сторона глобализации связывается с появлением не только глобальных экономических связей, но и всеобщих экономических проблем; возникновением «глобальной экономики как особого феномена современной истории»; «изменениями в структуре и характере международного разделения труда»; возрастанием мощи и влияния промышленных и банковских транснациональных корпораций; снижением уровня таможенных и иного рода барьеров; «глобальностью обменов», «глобальностью угроз»; «нарастающим единством мира» [1, с. 249].

Глобализация, по мнению Э.А. Азроянца, представляет собой характеристику одной из составляющих совокупного процесса реализации жизненного цикла социума в целом, иными словами, процесса, который включает этапы зарождения, роста и развития [2, с. 5]. Г.С. Померанц пишет, что первой эпохой глобализации можно считать так называемое «осевое время» [3, с. 101, 103].

В.И. Толстых замечает, что человеческая история всегда была единой, общей и в каком-то смысле мир всегда был «глобален». Эта идея восходит к представлениям, которые возникли почти три тысячелетия назад, задолго до разделения культур на «восточные» и «западные», и получает развитие в учениях греческих философов, израильских пророков, даосистов в Китае, буддистов и джайнистов в Индии. Впоследствии идея всеединства человеческого бытия была подхвачена и по-своему интерпретирована христианством.

Если существует многовековая тенденция к глобализации, то где в прошлом можно найти ее истоки? Ариф Дирлик утверждает, что только во времена зарождения капитализма выявляются тенденции к глобализации как в экономической, так и в политической и культурной сферах. Когда в XVIII в. происходил активный передел мира, капитализм впервые не только обеспечил удовлетворительную мотивирующую силу для глобализации, но и послужил своего рода средством реализации той унифицирующей тенденции, которая в конце концов привела мир к европейской гегемонии [4].

Роланд Робертсон выделяет в историческом развитии глобализации пять фаз: зачаточную (XV – середина XVIII в.), начальную (середина XVIII в. – 1870-е годы), подражательную (1870-е – середина 1920-х годов), фазу «борьбы за гегемонию» (середина 1920-х – конец 1960-х годов) и, наконец, фазу неопределенности (1960 – 1990-е годы). Достаточно интересными следует признать умозаключения, к которым пришли авторы статьи, опубликованной в «New York Times» (1999, май). На основании мнений экономических экспертов они высказали предположение, что если оперировать категориями из сфер торговли, финансовых инвестиций, экономических трансакций и потоков рабочей силы, то пик глобализации пришелся вовсе не на наши дни, а на период около века назад.

Энтони Гидденс закрепляет за глобализацией значение термина, «который должен занять ключевую позицию в лексиконе социальных наук», как процесс, в котором «финальный захват Западом остальной части мира» является не результатом удара институций, образовавшихся там ранее чем где-либо, но, наоборот, результатом их глобального распространения. Такое понимание финального захвата Западом остального мира в настоящее время распространено среди тех, кто берет на себя труд быть комментаторами глобализации в политической сфере – от Сэмюэля Хантингтона до Гидденса, от Горана Терборна до аналитиков «миров-систем», таких, как Иммануэль Валлерстайн и Джованни Арриги.

Со стороны Запада принимались и принимаются энергичные меры для осмысления возможных перспектив, разрабатываются начала и принципы транснациональных механизмов для воплощения идеалов управления новым миром и долгосрочного планирования стержневых событий. Победа Запада в «холодной войне», распад СССР коренным образом изменили сферу международных отношений. Лидерство на планете захватил западный мир, возглавляемый США. «Это поистине замечательная идея – новый мировой порядок, в рамках которого народы могут объединиться друг с другом ради общей цели, для реализации единой устремленности человечества к миру и безопасности, свободе и правопорядку», – заявил в 1991 г. 41-й президент США Джордж Буш, добавив при этом: «Лишь Соединенные Штаты обладают необходимой моральной убежденностью и реальными средствами для поддержания его [мирового порядка]» [5, с. 11]. Не случайно А. Зиновьев пишет: «…сама идея «Глобального сообщества» есть идея Западная, а не общемировая. Инициатива и усилия движения к такому объединению человечества исходят от Запада. В основе его лежит не стремление

различных стран и народов планеты к объединению… а стремление определенных сил Запада занять господствующее место на планете, организовать все человечество в своих конкретных интересах, а отнюдь не в интересах некоего абстрактного человечества…» [6, с. 68].

Обобщая имеющиеся оценки и подходы, можно сделать вывод, что термином «глобализация» обозначают два различных явления: прежде всего – естественный процесс, связанный с исчерпанием на Земле свободного экономического пространства, а с другой стороны – геополитический проект западных элит, направленный на унификацию и интеграцию мировой экономики.

Представляется возможным определить три основные модели глобализации:

в рамках механической парадигмы – когда новая целостность создается на основе уничтожения, разрушения всего, что «не укладывается» в изначально заложенный алгоритм объединения;

в рамках тотальной гегелевской парадигмы «снятия» в процессе развития – когда сохраняются «наиболее прогрессивные» характеристики объекта, включенного в целостность, и снимаются «несовершенные стороны»;

в рамках комплементарной парадигмы, основанной на принципе дополнительности, открытом М. Бором, – когда уже сосуществующие объекты как бы «дорастают» до своего нового состояния, не «снимая» индивидуальной качественной определенности; одновременно возникает новое системное качество социального организма [7, с. 67].

Критики глобализации утверждают, что формы и методы ее реализации ведут к дальнейшему обострению разрыва между развитыми и развивающимися странами в уровне доходов на душу населения, достижениях технического прогресса, масштабах социального обеспечения. Углубляется дифференциация мирового общества, усиливается маргинализация все больших групп населения, развитые страны становятся богаче, развивающиеся – беднее. В конечном счете глобализация оборачивается ухудшением условий «человеческого развития» – «качества жизни» большинства населения мирового сообщества. Более того, сохранение сложившихся тенденций глобального развития рассматривается как существенный и определяющий фактор дестабилизации мировой социоприродной системы.

Сторонники глобализации, напротив, исходят из того, что с этим процессом связаны преимущественно позитивные и объективные по своему характеру тенденции, затрагивающие в той или иной степени большинство стран мирового сообщества. Несмотря на продолжаю-

щийся «разрыв» между развитыми и развивающимися странами, глобализация трактуется как процесс в направлении смягчения противоречий современной цивилизации. Развитые страны привносят в развивающиеся регионы не только загрязнения, но и новые технологии, научные центры, создают условия для формирования национальных производственных кадров. Тем самым глобализация трактуется как феномен, способствующий постепенному вхождению развивающихся стран в мировую социоприродную систему.

Очевидно, что представленные полярные точки зрения не отражают в полной мере сложность реальных процессов глобализации. Сегодня ощущается дефицит философской интерпретации сущности этого явления. При первом взгляде на глобализацию она предстает как усиление взаимосвязей между людьми разных стран, этносами и культурами, что ведет к формированию из населения земного шара единого человечества. На самом деле в глобально целостной системе этносы не обогащают друг друга, а в большей степени взаимопоглощаются; культуры не получают импульс для самораскрытия, а нивелируются, страны не эволюционируют, сотрудничая, а унифицируются. Глобализация приводит к таким вполне закономерным результатам, как унификация, стандартизация, деиндивидуализация, без чего было бы просто невозможно установление более тесных, многоканальных, а следовательно, и более сложных связей.

«Евростандарт», «западная модель», «американский тип» проникают практически повсюду и, с одной стороны, способствуют сближению, пониманию, сотрудничеству, а с другой – лишают своеобразия, подавляют оригинальное, убивают в зародыше им не соответствующее. Не случайно зачастую индивид со своей стороны ищет основы собственной идентичности в нации, в религиозной общине, пытаясь удержать своеобразие своего существования во всеобщем потоке универсализации. Война в Чечне, Боснии, Косове, выступление палестинцев против Израиля, яростное сражение талибов за чистоту ислама в Афганистане, постоянные стычки в Таджикистане – все это проявления глобального противостояния. Экстремизм фундаменталистов можно рассматривать как предложение снять тотальную экспансию современного варианта глобализма и сознательно реализовать комплементарную парадигму глобализации – с сохранением локальных культур. Следовательно, глобализация является не только силой, разрушающей границы локальных формирований, но и стимулом, провоцирующим их оживление.

По мнению В.С. Васильева, разные культуры совершенно не одина-

ково реагируют на процессы глобализации; при этом одни культурные пласты могут содействовать, другие – активно противостоять глобализации. Автор полагает, что в ходе глобализации одни культуры становятся более сильными и укрепляют свои позиции; другие, – условно говоря, замыкаются в себе, реализуя «нейтральность» по отношению к глобализационным процессам; третьи – деградируют и гибнут. Например, японская культура в целом достаточно успешно справилась с новыми вызовами; культура романского мира демонстрирует определенную «глобальную нейтральность»; культура же африканских стран, «черной Африки», имеет явную тенденцию к гибели.

Культуры бывают «экстравертными» и «интравертными», и именно это обстоятельство главным образом предопределяет роль культурного фактора в процессах глобализации. Западная, особенно американская, культура – экстравертна по своей сути; она может реализовать себя на уровне «эмблематики смысла». Русская культура в своей основе интравертна, обращена к «внутреннему» в человеке, к «его душе» и через нее – к миру Духа [8, с. 99–101].

Различные культуры по-разному реагируют на глобализационные процессы современности. Культура может и должна активно противостоять негативному воздействию, неизбежно оказываемому глобализационными процессами на различные сферы жизни социума и выражающемуся в возрастании уровня их, если можно так сказать, гомогенизированности. К примеру, с учетом происходящего в результате «мондиализации» обесценивания национальных культурных пластов противостояние глобализации как раз и должно заключаться в сохранении плюралистичности культуры, поскольку последняя, как ее ни определять, есть прежде всего право каждого человека на свой мир, не отрицающий другие, но и не поглощаемый ими без остатка.

Подобная постановка проблемы порождает вопрос о глобализации культуры. С одной стороны, культура в принципе не может быть вовлечена в процесс глобализации, поскольку в этом случае она утратила бы свою специфику, превратившись лишь в один из элементов цивилизационного процесса. Но с другой стороны, без цивилизационной поддержки она бессильна внести радикальные изменения в ход общественного развития; утратившая поддержку культуры и вышедшая из-под ее контроля цивилизация способна принести неисчислимые беды всей ойкумене [9, с. 47–64].

Таким образом, можно утверждать, что глобализация – это уходящий своими корнями в прошедшие века эволюционный процесс, который имеет всеохватный характер и затягивает в свое русло социально

значимые явления, события и движения. Для его распространения в настоящее время не существует каких бы то ни было препятствий и недоступных «уголков» в масштабе всей ойкумены.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Диалог культур в глобальном мире: Обзор дискуссий во Франкфурте-на-Майне и в Москве, организованных Горбачев-Фондом // Труды Фонда Горбачева. М., 2000. Т. 7.

2. *Азроянц Э.А.* Глобалистика как процесс // Материалы постоянно действующего междисциплинарного семинара Клуба ученых «Глобальный мир» / Институт Микроэкономики. М., 2001. Вып. 5.

3. *Померанц Г.С.* Культ этики или диалог культур? // Там же.

4. www. Sidint.org/ programmespoliticsplace/ politics Dirlik. PDF

5. Глобальное сообщество: Картография постсовременного мира. М., 2002.

6. *Зиновьев А.* Глобальное сверхобщество и Россия. Мн.; М., 2000.

7. *Заров Д.И.* Метафизические основания глобализации в стратегиях цивилизационного становления // Ведущие стратегии и механизмы современного общественного развития. Саратов, 2004.

8. *Васильев В.С.* Последний рубеж обороны антиглобалистов? // Материалы постоянно действующего междисциплинарного семинара Клуба ученых «Глобальный мир» / Институт микроэкономики. М., 2002. С. 99–101.

9. *Акопян К.З.* Пределы глобализации (культура в контексте глобализационных процессов) // Там же. С. 47–64.

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: РОССИЙСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Д.С. Велиева

ВЕЛИЕВА Джамила Сейфаддин-кызы – *кандидат юридических наук, доцент Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина*

Рубеж XX–XXI вв. охарактеризовался глобальными изменениями в экономической, социальной, культурной и других сферах. Одним из негативных следствий мирового социально-экономического развития стало очевидное ухудшение состояния окружающей среды. В этой связи актуальной становится реализация конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, что превращает его в бесспорный фактор влияния на экологическую безопасность не только в национальном, но и в международном масштабе. Ю.А. Тихомиров в этой связи пишет: «Происходящая в современном мире глобализация отражает усиление взаимозависимости государств в сферах экономики, экологии, образо-

вания и др. Это наглядно было выражено в документах Международной конференции об охране окружающей природной среды в Рио-де-Жанейро (1992) и Конференции стран об устойчивом развитии в Йоханнесбурге (2002)» [1, с. 5].

Актуальность и значимость глобализационных процессов подтверждается тем, что этому явлению уделено внимание во многих международных актах. Организация Объединенных Наций в «Декларации тысячелетия» обеспечение глобализации закрепила в качестве главной задачи: «...глобализация может обрести полностью всеохватывающий и справедливый характер лишь через посредство широкомасштабных и настойчивых усилий по формированию общего будущего, основанного на нашей общей принадлежности к роду человеческому во всем его многообразии» [2].

Из содержания названного документа следует, что существенно важное значение для международных отношений в XXI в. приобретает ряд фундаментальных ценностей, включая и «уважение к природе». В число таких ценностей входят также высокое качество жизни, устойчивое, разумное развитие общества, что, безусловно, имеет прямое отношение к благоприятной окружающей среде. Нынешние неустойчивые модели производства и потребления должны быть изменены в интересах нашего будущего благосостояния и благополучия наших потомков. Вместе с тем, как считает Н.С. Бондарь, актуален вопрос о том, «являются ли глобалистскими приоритетами свобода и права человека или же в основу таких приоритетов должны быть положены ценности безопасности»? [3, с. 41].

Необходимость решения глобальных проблем, а также интернационализация общественной жизни предопределяют изменения международно-правового регулирования прав человека в современном мире. Объясняется это тем, что глобализация и сходность проблем, стоящих перед человеком, нацией, государством, человечеством в целом, порождают идентичность многих правовых, в том числе конституционных, способов их решения, создавая общие экономические, культурные, информационные пространства [4]. Названные факторы влияют и на международное, и на конституционное право, а также на любую конкретную отрасль законодательства, создавая базу глобализации общих тенденций развития современного права. При этом основные принципы международного права нацелены на решение и экологических проблем, обеспечение и расширение прав личности в этой сфере.

Решение вопросов загрязнения окружающей среды в большинстве случаев не может ограничиваться рамками одной страны. На протяже-

нии многих лет в европейских и других странах предпринимаются активные попытки, направленные на координацию действий по улучшению состояния окружающей среды. Например, 22 июля 2002 г. решением Европейского парламента была утверждена VI программа действий Сообщества в области окружающей среды сроком на 10 лет. В качестве приоритетных направлений в этом документе выделены окружающая среда, здоровье и качество жизни. Определены также основные задачи организации в сфере международного сотрудничества по проблемам экологии, установлены критерии формулирования современной экологической политики.

Согласно принятой в 2002 г. Декларации глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) глобализация и национальные интересы государств – не взаимоисключающие, а взаимодополняющие структурные элементы развивающегося мироустройства. Международное сообщество нуждается в выработке концепции безопасности нового типа, базирующейся на принципах взаимного доверия, взаимной выгоды, равенства и взаимодействия, способствующей радикальному ослаблению факторов, подрывающих безопасность, и искоренению источников новых угроз [5]. В Декларации экономических лидеров АТЭС (Шанхай, 21 октября 2001 г.) устанавливаются обязательства, содействующие устойчивому развитию во имя увеличения экономического роста, духовного и социального прогресса, защиты окружающей среды, рассматриваемых как взаимосвязанные цели [6].

Таким образом, глобализация и устойчивое развитие – процессы взаимообусловленные. Следуя рекомендациям и принципам, изложенным в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992 г.), в России были приняты Указы Президента РФ и распоряжения Правительства РФ по вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития [7].

Согласно Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, одно из его основных условий – обеспечение прав и свобод граждан. Движение к этой цели предполагает формирование открытой системы, включающей в качестве образующих элементов правовое государство, рыночное хозяйство и гражданское общество. При этом государство должно гарантировать безопасность в политической, экономической, социальной, экологической, оборонной и других сферах. В России, как и в большинстве стран, экологическая безопасность, являясь стратегической проблемой, находится в одном ряду с национальной безопасностью. Нередко зоны экологических бедствий распространяются на пограничные районы государств – бывших республик СССР,

что обусловливает принципиальную невозможность изолированного решения проблем. Отсюда основная цель интеграционных процессов в странах СНГ – решение общих стратегических задач долгосрочного социально-экономического развития и перехода к устойчивому развитию.

Интеграционные процессы в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, на наш взгляд, должны включать следующие мероприятия:

– разработку и реализацию межгосударственных программ и проектов в области природопользования и охраны окружающей среды;

– создание межгосударственного экологического мониторинга, интегрированного в межгосударственную информационную измерительную систему;

– создание банка данных по охране окружающей среды;

– организацию проведения экологической экспертизы межгосударственных проектов и программ.

Однако прежде всего должна быть разработана соответствующая концепция развития экологического законодательства России и стран СНГ, в которой необходимо определить цели, задачи, принципы и этапы его формирования, критерии, позволяющие установить последовательность принятия законодательных актов. Такая концепция призвана ликвидировать существующие пробелы в правовом регулировании экологических отношений на законодательном уровне; отладить механизм эффективной реализации экологического законодательства с помощью правовых, организационных, экономических, идеологических способов воздействия на участников экологических отношений; подготовить нормативную базу для поэтапной кодификации экологического законодательства; провести работу по сближению (согласованному развитию) экологического законодательства России с законодательством других государств – участников СНГ, иных зарубежных стран.

Отметим, что государство, реализующее стратегию устойчивого развития, гарантирует каждому гражданину жизненно необходимый уровень потребления экологических, экономических, социальных и духовных благ. Известно, однако, что материальные потребности людей безграничны и неутолимы, в то время как природные ресурсы – средства удовлетворения потребностей – ограниченны или редки. С другой стороны, не существует никакого продукта общественного производства, который не содержал бы экологической сущности, или в создании которого в той или иной форме не участвовали бы условия и факторы окружающей среды.

Прогрессивная стратегия управления глобальной экологической безопасностью была выдвинута и обоснована на мировом форуме в Рио-

де-Жанейро в 1992 г. Для решения проблемы экологической безопасности в соответствии с данной стратегией необходимо осуществить стратегическое управляющее воздействие на глобальную социоэкосистему «человек – среда обитания», которое включает создание эффективной системы управления экологической безопасностью, построение экологизированной экономики, формирование экологического сознания людей. Цель глобальной экологической экономики – получение максимального эффекта от использования возможностей окружающей среды для обеспечения жизнедеятельности в глобальной социоэкосистеме при наличии экологических ограничений [8, с. 162].

Осуществление государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития предусматривает реализацию закрепленного в Конституции РФ права граждан на благоприятную окружающую среду, прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого развития, а также решение текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов.

Однако декларативность государственной экологической политики не позволяет утверждать, что Российским государством приняты адекватные меры для улучшения состояния окружающей среды обеспечения экологической безопасности. Наглядным примером служат «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», в которых говорится, что в целях обеспечения экологически безопасного устойчивого развития осуществляется государственное регулирование природопользования и стимулирование природоохранной деятельности путем проведения целенаправленной социально-экономической, финансовой и налоговой политики в условиях развития рыночных отношений; хозяйственная деятельность ориентируется на достижение экономического благосостояния в сочетании с экологической безопасностью России [9].

Неоднозначность процесса глобализации вызывает интерес со стороны многих ученых: экономистов, политологов, юристов, социологов, философов. Все они констатируют серьезные изменения, происходящие в обществе и государстве в результате глобализации. Так, существует мнение, что глобализация препятствует устойчивому развитию. А. Шелехов, например, называет следующие причины такого явления: во-первых, глобализация разрушает традиционные культуры – основу устойчивости; во-вторых, делает мир финансово неустойчивым; в-третьих, ускоряет

все процессы, в том числе и негативные циклические процессы с положительной обратной связью [10, с. 14]. Солидарен с ним И.И. Лукашук: «Глобализация вносит настолько существенные перемены во все стороны общественной жизни, что мы пока не в состоянии определить все их последствия» [11, с. 22].

По мнению А. Кабалкина и Л. Санниковой, глобализация правового пространства способствует созданию единого правового поля, нивелируя особенности национальных законодательств [12]. И.И. Лукашук считает, что в условиях глобализации, с одной стороны, углубляется интернационализация общества, с другой – идет процесс деления общества, проявляющийся в его расслоении [13]. В целом для глобализации характерно качественное изменение современных процессов на мировом уровне. Ее рассматривают как новую стадию процесса интернационализации различных аспектов общественной жизни.

Очевидно, что проведение столь масштабных преобразований должно сопровождаться реализацией научно обоснованной, взвешенной экологической политики, главной целью которой стало бы обеспечение экологической безопасности личности, общества и государства. В этой связи М.М. Бринчук и М.И. Васильева отмечают, что глобальные экологические проблемы составляют особую заботу мирового сообщества, решение которых связано с выработкой международной экологической политики [14, с. 72].

Одним из наиболее острых вопросов как международной, так и национальной экологической политики является финансирование природоохранных мероприятий. Неэффективность экологической политики во многом обусловлена низким уровнем финансирования природоохранных мероприятий, отсутствием специально уполномоченного государственного органа в сфере охраны окружающей среды, пренебрежением экономическими механизмами обеспечения экологической безопасности.

Приоритет ресурсоэксплуатирующей функции государства над природоохранительной, подтверждаемый пропорциями ежегодно выделяемых бюджетных средств, является необоснованным. В конечном счете это неизбежно ведет к резкому ухудшению состояния окружающей среды, разрушению естественных основ жизнеобеспечения населения. Отсутствие должного бюджетирования создает угрозу не только дальнейшего ухудшения экологической ситуации в России, но и в целом для национальной безопасности и здоровья нации.

Непостоянность, неопределенность в области государственной экологической политики также не способствуют достижению ощутимых положительных результатов в сфере экологии. Подтверждением тому

служат постоянные реорганизации системы государственных органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды [15]. В настоящее время перечень таких органов определяется Указом Президента Российской Федерации [16]: это Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Федеральные службы: по надзору в сфере природопользования, по экологическому, технологическому и атомному надзору, по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. В ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации также находятся Федеральные агентства водных ресурсов, лесного хозяйства, по недропользованию.

Подобного рода «преобразования» свидетельствуют, что вопросы экологической безопасности в деятельности государства имеют второстепенное значение, а экономические интересы государства преобладают над экологическими. Вместе с тем, тенденции ухудшения экологической ситуации в России требует более эффективной деятельности органов публичной власти, определения потенциальных партнеров и сторонников движения по оздоровлению окружающей среды, поиска оптимальной модели их взаимодействия.

В Концепции внешней политики Российской Федерации подчеркивается, что с учетом возрастания угрозы глобальных катастроф природного и техногенного характера Российская Федерация выступает за расширение международного сотрудничества в целях обеспечения экологической безопасности, в том числе с привлечением новейших технологий, в интересах всего международного сообщества [17].

В целях повышения эффективности реализации единой государственной политики в сфере природопользования и охраны окружающей среды, усиления позиции России на международной арене и улучшения взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти Межведомственной рабочей группой был разработан проект Концепции международного сотрудничества Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды. Этот документ подготовлен в рамках, определенных Концепцией национальной безопасности и Концепцией внешней политики Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Тихомиров Ю.А.* Глобализация: взаимовлияние внутреннего и международного права // Журнал российского права. 2002. № 11.

2. Московский журнал международного права. 2001. № 41.

3. *Бондарь Н.С.* Современный конституционализм – основа правовой глобализации // Правовая система России в условиях глобализации: Сб.

материалов «круглого стола» / Под ред. Н.П. Колдяевой, Е.Г. Лукьяновой. М., 2005.

4. *Кашкин С., Калиниченко П.* Новая программа действий Европейского сообщества в области окружающей среды // Российская юстиция. 2003. № 8.

5. Дипломатический вестник. 2002. № 11.

6. Дипломатический вестник. 2001. № 7.

7. Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. «Об основных направлениях государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // САПП РФ. 1994. № 6. Ст. 436; Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572; Распоряжение Правительства РФ от 24 февраля 1994 г. «О подготовке концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития, обеспечивающего сохранение благоприятного состояния окружающей среды в целях удовлетворения жизненной потребности населения» // САПП РФ. 1994. № 9. Ст. 738.

8. *Тухбетова З.Г.* Управление экологической безопасностью в условиях транснационализации производства // Безопасность Евразии. 2002. № 2.

9. САПП РФ. 1994. № 6. Ст. 436.

10. *Шелехов А.* Глобальные категории и устойчивое развитие // ЭКОС. 2002. № 3.

11. *Лукашук И.И.* Глобальная ответственность государств // Правовая система России в условиях глобализации: Сб. материалов «круглого стола» / Под ред. Н.П. Колдяевой, Е.Г. Лукьяновой. М., 2005.

12. *Кабалкин А., Санникова Л.* Глобализация правового пространства и новеллы российского гражданского законодательства // Российская юстиция. 2001. № 12.

13. *Лукашук И.И.* Глобализация и государство // Журнал российского права. 2001. № 4.

14. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2002.

15. СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4082; 2000. № 21. Ст. 2168.

16. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; № 21. Ст. 2023; № 31. Ст. 3234; № 21. Ст. 2023; 2005. № 12. Ст. 1023.

17. Российская газета. 2000. 11 июля.

ПРИМЕНЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ФОРМ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Г.А. Богатырева,
И.В. Ракевич,
А.А. Рыбалкин

БОГАТЫРЕВА Галина Антоновна – *кандидат экономических наук, профессор Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина*

РАКЕВИЧ Илона Владимировна – *кандидат экономических наук, проректор по ДПО и взаимодействию с органами власти – директор ИППК ПАГС*

РЫБАЛКИН Андрей Анатольевич – *начальник отдела маркетинга и инновационных образовательных технологий ИДПО ПАГС*

Вопросы организации обучения при получении дополнительного профессионального образования нуждаются в постоянном совершенствовании, что предопределяется необходимостью наращивания профессионализма участников образовательного процесса, стремлением к достижению современного уровня качества образо-

вания, повышением эффективности процесса подготовки государственных и муниципальных служащих. Данные задачи предполагают постоянный мониторинг и модернизацию системы подачи материала посредством сочетания традиционных и инновационных форм и методов осуществления учебного процесса.

Реализация традиционного направления требует повышения теоретического уровня проводимых занятий, усиления акцента в преподавании дисциплин на правовую, управленческую и экономическую составляющую в жизни современной России, углубленного освещения реформ и деятельности органов государственного и муниципального управления. В связи с этим необходимо совершенствование методики проведения всех видов занятий, повышение качества методических материалов, развитие новых форм организации самостоятельной работы слушателей. Обучаемые, как правило, имеют значительный опыт работы и желают получать новые знания, которые смогут незамедлительно применить в своей деятельности. Поэтому при реализации программ дополнительного профессионального образования требуется высокий уровень профессорско-преподавательского состава.

Важными элементами являются формирование единого подхода к оценке качества переподготовки специалистов, контроль уровня знаний, повышение требований при текущей аттестации, что зависит от научного и педагогического мастерства и ответственности преподавателей. Представляется, что каждый преподаватель, участвующий в учебном процессе дополнительного профессионального образования, должен располагать авторским курсом лекций, собственными методическими материалами и учебно-методическими пособиями по конкретной дисциплине, а также определять, в каких знаниях и навыках нуждается обучаемый и в чем состоит особенность подготовки специалистов и слушателей федерального, регионального и муниципального уровней.

Второе, инновационное, направление связано с развитием современных форм организации обучения, необходимость внедрения которых диктуется потребностью в повышении качества образовательных услуг и продуктов: доступ слушателей к информационным ресурсам, аналитическим материалам, создание на основе современных информационных технологий интерактивных электронных обучающих систем. Развитие инновационных форм организации обучения исходит из целесообразности и возможности внедрения передовых образовательных технологий, связанных и с применением дистанционного обучения.

Цель дистанционного обучения – приблизить образовательную информацию к тем обучающимся, которые в ней нуждаются, но по ка-

ким-либо причинам не могут быть участниками традиционной формы обучения в аудитории. Дистанционное обучение (обучение на расстоянии) называют «образовательной системой XXI века», поскольку именно этот вид обучения более гибок, проще вписывается в динамичную современную жизнь общества, позволяет учиться по возможности в темпе и в сроки, которые выбрал сам обучающийся.

Следует заметить, что продолжительность обучения или сроки выполнения периодичных контрольных заданий обучаемым должны быть определены учебным заведением. Обучение, к примеру, по программе повышения квалификации в объеме 72 учебных часов не может продолжаться в течение года. С точки зрения здравого смысла это неэффективно. Учебным заведением предлагается стратегический план приобретения знаний обучаемым, к которому остается самостоятельно разработать тактический план освоения учебного материала.

Дистанционное обучение с применением информационных технологий и заочное обучение – не одно и то же. Дистанционное обучение не является альтернативой традиционной или заочной форме обучения, поскольку не заменяет и не вытесняет их. Речь идет о реализации другой, принципиально новой формы – Internet-обучении (E-learning).

При заочном обучении устанавливаются общие для всех обучаемых требования и необходимость их присутствия в аудитории в указанные сроки; дистанционное же обучение подразумевает, как правило, индивидуальный подход к каждому обучаемому. Слушатель прикрепляется к преподавателю-консультанту, задача которого курировать обучение, обеспечивать консультирование по сложным темам и вопросам, проверять письменные работы, готовить к текущим экзаменам, итоговой государственной аттестации, активно используя при этом все доступные телекоммуникационные каналы обмена информацией.

Эффективность дистанционного обучения основана на высокой самомотивации обучаемых к освоению учебного материала. Слушатели сами ощущают необходимость дальнейшего обучения. Вместе с тем существует жесткая отчетность за каждый пройденный раздел курса. Обучающийся должен отчитываться перед преподавателем, и пока этого не произойдет, продвигаться в обучении он не может. Целесообразным представляется включение в дистанционное освоение курса обязательной очной сессии для сдачи промежуточных экзаменов.

В связи с ростом популярности применения дистанционного обучения учебными заведениями государство, стремясь обеспечить качество подготовки специалистов, совершенствует законодательную базу применения дистанционного обучения в учебном процессе. Одним из ос-

новных документов, регламентирующим данный процесс, является приказ Минобразования России «Об утверждении методики применения дистанционных образовательных технологий (дистанционного обучения) в образовательных учреждениях высшего, среднего и дополнительного профессионального образования РФ» [1]. В соответствии с приказом основные дистанционные образовательные технологии, которые могут быть использованы при переподготовке специалистов, – это кейсовая, Internet и телекоммуникационная технологии. При этом можно реализовать одну или несколько образовательных программ с использованием в частичном или полном объеме курса дистанционного обучения.

Сегодня стало возможным создавать интерактивные обучающие программы, в процессе работы с которыми обучаемый может оперативно получать оценку своих действий благодаря заложенным в них алгоритмам. Применение системы перекрестных ссылок или «гипертекста» позволяет в процессе работы с учебным материалом перейти на подраздел, раскрывающий значение какого-либо термина или определения. Если обучаемый знаком с прочитанным материалом, он продолжает изучение. Если материал для него новый, он может более подробно остановиться на нем, обратившись с помощью гиперссылки по данному разделу к разъяснению. Другие возможности мультимедиа (аудио- и видеосопровождение), позволяющие дополнять учебные текстовые материалы, несомненно, только повышают эффективность обучения, делая процесс, где это возможно, более наглядным.

Несмотря на многие преимущества применения информационных технологий в учебном процессе, дистанционное обучение никогда не заменит старого, испытанного веками контакта между преподавателем и обучаемым, основанного на эмоциональном и визуальном их взаимодействии. Но там, где это возможно, например, при реализации программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки, информационные технологии в процессе обучения будут год от года все более востребованы.

Что касается других учебных программ, то применение информационных технологий и дистанционного обучения позволяют гармонично дополнять все существующие способы донесения знаний, повышая эффективность обучения и сокращая время, затрачиваемое на этот процесс.

Лицам, поступающим в учебные учреждения на обучение по образовательным программам, реализация которых осуществляется с использованием в полном объеме дистанционного обучения, предлагается ознакомиться с этими условиями. Права и обязанности обучающихся, осваивающих образовательные программы с использованием дистанци-

онного обучения, определяются законодательством Российской Федерации в соответствии с той формой получения образования, на какую они зачислены.

Средствами дистанционного обучения (наряду с традиционными информационными ресурсами) являются:

специализированные учебники с мультимедиа-сопровождением;

электронные учебно-методические комплексы, включающие электронные учебники, учебные пособия;

тренинговые компьютерные программы;

компьютерные лабораторные практикумы;

контрольно-тестирующие комплексы;

учебные аудиолекции;

аудиотренинговые записи;

другие материалы, предназначенные для передачи по телекоммуникационным каналам связи.

При дистанционном обучении каждому слушателю предоставляется возможность доступа к средствам дистанционного обучения, основному информационному ресурсу в объеме часов учебного плана, необходимых для освоения соответствующей образовательной программы или ее части. Научная и учебно-методическая помощь слушателям осуществляется через консультирование квалифицированными преподавателями с использованием средств телекоммуникаций.

«Дистанционный слушатель» по зачислении на занятия получает комплект материалов, в который входят учебники, тексты лекций, задания для самостоятельной работы и другие методические материалы на разных носителях: традиционных бумажных, CD, аудио- и видеоносителях.

Текущий контроль и промежуточная аттестация проводятся как традиционными методами, так и с использованием компьютерных или иных средств. Обязательная итоговая аттестация осуществляется в традиционной форме.

Готовность к использованию новых форм обучения определяется исходя из наличия:

электронных учебно-методических комплектов по каждой учебной дисциплине либо специальных кейсов (индивидуальных комплектов);

учебно-методических материалов с использованием мультимедиа-средств;

специальной корпоративной информационной системы документооборота, полностью обеспечивающей администрирование образовательного процесса;

преподавателей, целенаправленно подготовленных для работы в новой информационно-образовательной среде;

специализированных (в том числе электронных) форм проверки знаний обучающихся.

Большое значение при дистанционном обучении имеет переход на гибкие модульные программы, поскольку в основу виртуально-тренинговой технологии положен модульный принцип, предполагающий разделение учебной дисциплины на логически замкнутые единицы, называемые «модулями».

Перечень учебных занятий по каждому модулю включает в себя просмотр учебного видеофильма, видеолекции или слайд-лекции; прослушивание аудиолекций; изучение рабочего учебника; глоссарный тренинг; коллективный тренинг (активные семинары); профессиональное лабораторное занятие; работу в компьютерном читальном зале (электронной библиотеке) и работу в традиционной библиотеке; выполнение самостоятельной работы и ее контроль; алгоритмическое усвоение умений; модульное тестирование.

Одна из ключевых фигур в организации дистанционного обучения – преподаватель. При выборе дисциплин по некоторым специальностям для полного или частичного дистанционного обучения следует учитывать, есть ли у преподавателей, читающих определенный курс, мотив, желание овладеть новыми технологиями. Это должны быть преподаватели, способные создавать учебные курсы с использованием информационных технологий и обучать по интерактивным компьютерным учебным программам в рамках утвержденных учебных планов.

Кроме преподавателей, важнейшими участниками реализации дистанционного обучения являются специалисты, отвечающие за разработку средств учебного назначения – программисты и WEB-дизайнеры, принимающие участие в создании мультимедийных продуктов учебного назначения, руководители проектов по созданию курсов дистанционного обучения на основе Internet-технологий.

Непосредственными участниками дистанционного обучения являются слушатели. При внедрении дистанционного обучения важно учитывать уровень их готовности к восприятию новой образовательной технологии, наличие доступа к компьютерам, уровень владения компьютерной грамотой, который необходим для обучения посредством электронных обучающих систем.

Важным моментом дистанционного обучения является осмысление процесса администрирования и форм контроля за учебным процессом. Кроме того, следует разработать систему постоянного мониторинга

качества усвоения знаний обучающимися. Мониторинг может быть реализован посредством электронного тестирования с оригинальным инструментарием. Учет результатов учебного процесса и внутреннее делопроизводство ведется в электронном виде в соответствии с положениями Федерального закона «Об электронной цифровой подписи» [2].

Один из примеров развития и применения технологий дистанционного обучения – система подготовки кадров для государственной службы и местного самоуправления России. Под руководством Российской академии государственной службы при Президенте РФ (РАГС) и при активном участии региональных академий, в том числе и Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина (ПАГС), разрабатываются и успешно применяются электронные информационно-образовательные программы дистанционного обучения. Развитие коммуникаций и заинтересованность государственных и муниципальных служащих приводит к тому, что дистанционное обучение получает все большую популярность среди данной категории слушателей. Аналогичные методы обучения применяют и другие учебные заведения.

На рынке образовательных услуг и продуктов уже сегодня учебными заведениями достаточно широко заявлены обучающие программы по самым различным направлениям подготовки с применением дистанционных образовательных технологий. Их количество, несомненно, будет расти, а стоимость уменьшаться, что приведет к расширению доступа к образовательным услугам. Таким образом, применение дистанционного обучения является перспективной образовательной технологией, качественно изменяющей форму и содержание образовательного процесса.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 18 декабря 2002 г. № 4452 «Об утверждении методики применения дистанционных образовательных технологий (дистанционного обучения) в образовательных учреждениях высшего, среднего и дополнительного профессионального образования Российской Федерации». Зарегистрировано в Минюсте РФ 24 декабря 2002 г. № 4071.

2. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 127.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ИНТЕРНЕТ-ЭКЗАМЕН В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ПОЛНОЦЕННОГО МОНИТОРИНГА КАЧЕСТВА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Е.Ю. Сергеева

Соответствие качества подготовки обучающихся и выпускников требованиям государственного образовательного стандарта (ГОС), а также эффективность внутривузовской системы обеспечения качества образования – важнейшие показатели деятельности высших учебных заведений, утвержденные приказом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки [1].

Качество образования есть соответствие образования потребностям общества и личности, установленным нормами, требованиями, стандартами.

Качество образовательного процес-

СЕРГЕЕВА Елена Юрьевна – *начальник отдела методической работы управления учебно-методического обеспечения и контроля качества образования Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина*

са синтезируется из образовательной программы, потенциала научно-педагогического состава, задействованного в образовательном процессе, потенциала обучающихся, средств образовательного процесса, образовательных технологий и управления образовательными системами и процессами.

Содержание образовательной программы – один из ключевых показателей качества образования – оценивается с точки зрения ее целостности, отсутствия фрагментарности и дробности учебных дисциплин, наличия цикличной структуры как основы построения образовательных концентров. Содержание программы позволяет судить о сбалансированности образовательной и профессиональной, фундаментальной и практической составляющих обучения.

Качество потенциала научно-педагогического состава, задействованного в образовательном процессе, во многом обусловливается квалификационными требованиями к кадровому составу учреждений высшего профессионального образования различных видов (институт, академия, университет). В целях повышения эффективности использования кадрового потенциала вузов рассматриваются возможности формирования межвузовских образовательных программ с привлечением к их реализации наиболее квалифицированных преподавателей сотрудничающих вузов, обладающих высоким научным и педагогическим потенциалом. В частности, такие возможности особенно эффективно используются при формировании в регионе единой образовательной среды открытого дистанционного образования.

Наглядным показателем качества потенциала обучающихся является разница потенциала абитуриентов, замеряемого «на входе» в учебное заведение, и потенциала выпускников, определяемого «на выходе» из вуза. На эффективность реализации политики повышения качества образования непосредственно влияют мотивация и профессиональная ориентация молодежи в процессе обучения.

Качество средств образовательного процесса не в последнюю очередь определяется материально-технической и лабораторной базой, учебно-методическим обеспечением, которые позволяют осуществить экспериментальную, методическую и информационную поддержку учебных программ в тесной связи с научными исследованиями, а также наличием инфраструктуры учебной работы и отдыха (учебных корпусов, спортивных сооружений, общежитий, организации питания и досуга), существенно определяющей показатели качества жизни студентов вуза.

Современное информационное обеспечение учебной и научно-иссле-

довательской деятельности является обязательным условием достижения высокого уровня применяемых образовательных технологий. В настоящее время особое значение приобретает возможность доступа к глобальной компьютерной сети Интернет, а также к специализированным базам данных и электронным библиотекам по тематике образовательной деятельности.

Чрезвычайно актуальны управленческие технологии, применяемые в сфере образования. Их разнообразие, вариативность способствуют повышению качества управления образовательными системами и процессами.

Указанные факторы особенно важны при вхождении в единое европейское образовательное пространство в целях обеспечения академической мобильности европейских студентов с сохранением уровня их качества жизни. Это требует не только активных действий и определенных финансовых затрат, но и времени.

Вместе с тем вуз не может дать объективную оценку качеству подготовки специалистов только собственными силами, вследствие чего применяется процедура аттестации и аккредитации. Согласно п. 20 ст. 33 Закона РФ «Об образовании» «…условием аттестации образовательного учреждения являются положительные результаты итоговой аттестации не менее чем половины его выпускников в течение последовательных трех лет» [2].

Федеральный Интернет-экзамен в сфере профессионального образования проводится Национальным аккредитационным агентством в сфере образования (Росаккредагентство) в рамках эксперимента с целью оказания помощи образовательным учреждениям высшего и среднего профессионального образования при формировании системы обеспечения качества образования в части внешней оценки уровня подготовки студентов на соответствие требованиям ГОС. В первом этапе Интернет-тестирования (май 2005 г.) приняли участие 58 вузов из 31 региона России, во втором (декабрь 2005 г.) – 179 вузов из 51 субъекта РФ. Принципами Интернет-тестирования являются добровольность участия образовательных учреждений; полное доверие образовательным учреждениям по вопросам соблюдения технологии проведения экзамена; проведение экзамена в единое время по единым измерительным материалам.

В соответствии с приказом ректора Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина с 15 по 23 декабря 2005 г. был проведен Федеральный Интернет-экзамен в режиме компьютерного тестирования off-line по следующим дисциплинам: «Отечественная

история», «Философия», «Математика», «Информатика» и «Концепции современного естествознания». В тестировании приняли участие студенты 2–3 курсов девяти специальностей в количестве 205 человек, то есть 59% от общего контингента соответствующих потоков.

По итогам тестирования Росаккредагентство представило информационно-аналитическую карту, которая представляет собой подробный анализ результатов аттестационных педагогических измерительных материалов (АПИМ) по дисциплинам для каждой основной образовательной программы (ООП).

Анализ результатов АПИМ для каждой ООП по дисциплине включает следующее: содержание ГОС, тематическую структуру измерительных материалов, рейтинг-лист первичных результатов педагогических измерений, гистограмму плотности распределения первичных результатов (позволяет эффективно оценить расслоение студентов по уровню подготовки), карту коэффициентов решаемости заданий по темам (позволяет выявить темы, оказавшиеся трудными для студентов контролируемой группы), карту коэффициентов освоения дидактических единиц дисциплины (позволяет выявить разделы, освоенные на недостаточном уровне), график освоения дисциплины на основе выполнения совокупности дидактических единиц (позволяет сравнить доли студентов, освоивших все разделы дисциплины с критерием аттестации, то есть 50% студентов, освоивших все разделы).

Кроме того, по каждой дисциплине приводится сводная информация о положении академии на фоне результатов других учебных заведений участников Интернет-экзамена – диаграмма, позволяющая определить место ООП вуза по показателю освоения дисциплины.

Интернет-экзамен показал, что по шести из девяти тестируемых специальностей уровень подготовки студентов соответствует ГОС. Наиболее высокий уровень знаний студенты показали по профилирующим дисциплинам. Так, все дидактические единицы по дисциплине «Информатика» освоили 100% студентов специальности Прикладная информатика (в управлении); по дисциплине «Отечественная история» – 79% студентов специальности «Политология» и 54% студентов специальности «Государственное и муниципальное управление».

Результаты тестирования подлежат анализу на разных уровнях, однако основная работа ложится на кафедры: провести анализ учебно-методических комплексов на их соответствие ГОС (наличие полной совокупности соответствующих дидактических единиц), обсудить на заседаниях кафедр гистограммы плотности распределения результатов, карты решаемости заданий по темам, карты коэффициентов освоения

дидактических единиц, графики освоения дисциплин на основе выполнения совокупности дидактических единиц для внесения необходимых изменений в учебно-методические комплексы соответствующих дисциплин.

На следующем этапе Интернет-экзамена (с 3 мая по 23 июня 2006 г.) значительно расширяется перечень дисциплин, а также добавляются две дисциплины для тестирования студентов среднего профессионального образования («Математика» и «Информатика»).

Дальнейшее участие в эксперименте «Интернет-экзамен в сфере профессионального образования» позволит объективно оценивать степень соответствия содержания и уровня подготовки студентов требованиям государственных образовательных стандартов; сравнивать результаты обучения студентов ПАГС с результатами других образовательных учреждений России; эффективно использовать результаты для самообследования ПАГС при подготовке к комплексной оценке.

Интернет-тестирование ставит все вузы в равные условия, предлагая единые минимальные требования к уровню подготовки специалистов. Это способствует развитию еще одного направления деятельности вузов согласно Болонской декларации – академической мобильности студентов.

В дальнейшем Росаккредагентство планирует проведение Интернет-экзамена трех степеней сложности. Так, на семинаре, посвященном Интернет-экзамену в сфере профессионального образования (6 февраля 2006 г.), В.Г. Наводнов предложил следующие уровни: «Школа» (базовый уровень, основы ГОСа, азы, минимум минимум); «Произвольная программа» (второй тур на повышенном уровне); «Олимпиадный уровень» (селекция талантливой студенческой молодежи).

В соответствии с письмом заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки «результаты тестирования могут быть использованы вузом в отчете по самообследованию, а также при проведении мониторинга качества подготовки студентов во внутривузовских системах менеджмента качества» [3].

Однако порядок признания результатов Интернет-экзамена пока не определен. Известно только, что это должны быть результаты не менее трех лет и при проведении тестирования необходимо присутствие сертифицированного тестолога. Думается, что в ближайшее время вопрос о порядке признания результатов будет решен и найдет отражение в официальных документах Рособрнадзора.

Таким образом, эксперимент своевременен, полезен, поэтому необ-

ходимо продолжить участие в нем, так как «при успешном внедрении новая технология, по сути, может стать своеобразной «матрицей» единой системы полноценного мониторинга качества высшего образования на всем образовательном пространстве страны. А не об этом ли говорится в России на протяжении последнего десятилетия?» [4].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Приказ Рособрнадзора от 30 сентября 2005 г. № 1938 «Об утверждении показателей деятельности критериев государственной аккредитации высших учебных заведений» // http://www.nica.ru/

2. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

3. Письмо заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Е.Н. Геворкян от 10 марта 2006 г. № 02-55-43 ин/ак // http://www.nica.ru/

4. Тихо: идет Интернет-экзамен // Аккредитация в образовании. 2005. № 1.

ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «РАЗВИТИЕ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА, ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА»,

г. Саратов,
31 января – 1 февраля 2006 года

Ю.А. Стебихова

Научно-практическая конференция «Развитие партнерских отношений государства, гражданского общества и бизнеса», организованная Поволжской академией государственной службы имени П.А. Столыпина, состоялась 31 января – 1 февраля 2006 г. На конференции обсуждались проблемы организации и возможные способы реализации партнерства властных и бизнес-структур, развития ин-

СТЕБИХОВА Юлия Александровна – *научный сотрудник управления научно-исследовательской работы Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина*

ститутов гражданского общества в контексте их взаимодействия со структурами публичной власти.

Тематика конференции вызвала большой интерес, о чем свидетельствует участие более двухсот преподавателей, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих из Санкт-Петербурга, Ростова-на-Дону, Тамбова, Ульяновска, Орла, Тольятти, Саратова, Энгельса, Балакова и Балашова. С докладами выступили не только ученые, но и управленцы-практики: заместитель министра здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области **В.В. Чернышёв**, начальник отдела демографической политики министерства здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области **Т.Г. Жданович**, и.о. главы администрации Калининского района Саратовской области, депутат Саратовской областной Думы **А.Г. Галанин**, главный специалист министерства промышленности и энергетики Саратовской области **Л.В. Демидова**.

На *пленарном заседании* конференции были заслушаны доклады: заведующего кафедрой конституционного права ПАГС доктора юридических наук, профессора **Г.Н. Комковой** «Гражданское общество и безопасность государства: проблемы соотношения»; заведующего кафедрой социологии, социальной политики и регионоведения ПАГС, доктора социологических наук, профессора **Ю.И. Тарского «**Молодежная политика в условиях становления гражданского общества в России»; заведующего кафедрой социальных коммуникаций ПАГС, доктора социологических наук, профессора **Т.И. Черняевой «**Связи с общественностью в структуре социального партнерства»; доктора исторических наук, профессора кафедры истории российской государственности и права ПАГС **А.В. Посадского «**Современные информационные технологии и проблемы преподавания истории». Докладчики отметили определяющую роль государственной власти в формировании гражданского общества, поддержке национальной культуры и укреплении корпоративности в контексте становления партнерских отношений государства, бизнеса, общественных объединений.

Обсуждение социально-политических, экономических и юридических аспектов развития гражданского общества продолжалось на секционных заседаниях. В рамках конференции работало шесть секций, что позволило всем желающим высказать свое мнение по рассматриваемым проблемам.

На секции *«Организация эффективного взаимодействия бизнеса, государства и гражданского общества: управленческий аспект»,* возглавляемой заведующим кафедрой государственного и муниципального

управления, кандидатом социологических наук, профессором **Е.В. Масленниковой** и заведующим кафедрой государственной кадровой политики и управления персоналом, кандидатом экономических наук, профессором **О.И. Марченко,** рассматривались вопросы управления, создания финансовых основ и экономического обеспечения взаимодействия бизнеса, государства и гражданского общества. В результате обсуждения докладов был сделан вывод о необходимости усиления представительства органов власти в сфере бизнеса.

Секция *«Конституционно-правовые основы взаимодействия государства и гражданского общества»* осуществляла работу под руководством заведующего кафедрой конституционного права, доктора юридических наук, профессора **Г.Н. Комковой**. Выступления докладчиков затронули наиболее актуальные государственно-правовые проблемы Российской Федерации, практическое решение которых тесно связано с совершенствованием ведущих отраслей национального права. Особое внимание уделялось вопросам формирования институтов гражданского общества, поиску правовых путей их эффективного взаимодействия с государством, благодаря которому возможно решение социальных, экономических и политических проблем современной российской действительности. В ходе дискуссии исследователи пришли к выводу о недостаточно высоком уровне партнерских отношений между общественными объединениями и государством, о необходимости и заинтересованности прежде всего самого государства в построении паритетных отношений и взаимной ответственности между обозначенными структурами.

По результатам работы секции *«Государство и гражданское общество: совершенствование правовых механизмов партнерства и взаимной ответственности»*, проходившей под председательством заведующего кафедрой теории права, доктора юридических наук, профессора **О.И. Цыбулевской**, были сделаны выводы о необходимости: формирования правовой политики развития гражданского общества, которая должна быть научно обоснованной, последовательной и взвешенной; совершенствования правового регулирования институтов гражданского общества, прежде всего семьи, экономического блока, местного самоуправления, церкви, средств массовой информации; принятия в более короткий срок проекта Федерального Закона «Об обращениях граждан…», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «О борьбе с коррупцией…», «О правовом регулировании лоббистской деятельности…», что позволит повысить эффективность деятельности органов госу-

дарственной власти; создания механизма социального контроля, направленного на ограничение государственной власти, формирование канала «обратной связи» между государством и населением.

На секции *«Экономический аспект социального партнерства государства, бизнеса и гражданского общества»*, возглавляемой кандидатом экономических наук, доцентом кафедры маркетинга **Е.И. Мазилкиной** и кандидатом экономических наук, доцентом кафедры маркетинга **Г.Г. Паничкиной** был представлен значительный статистический материал, позволивший более детально рассмотреть вопросы, связанные с экономическим аспектом социального партнерства государства, бизнеса и гражданского общества. На секции обсуждались проблемы экономической безопасности регионов России, повышения эффективности экономик регионов России, необходимости налаживания адресной помощи как основного направления социальной защиты населения.

Секция *«Финансово-кредитные и учетные инструменты развития перспективных отношений между государством и бизнесом»* под руководством доктора экономических наук, профессора кафедры бухгалтерского учета **Р.-М.В. Цифровой** и кандидата экономических наук, доцента кафедры финансов **В.А. Свищевой** рассмотрела вопросы использования финансово-кредитных инструментов для эффективного развития отношений между государством и бизнесом, использование инновационных методов управления данными отношениями на основе анализа различных вариантов финансово-экономического развития.

Представленные на секции *«Математическое и компьютерное моделирование в принятии управленческих решений»* доклады были направлены на анализ исследования возможности применения математического и компьютерного моделирования в сфере принятия управленческих решений, позволяющего наиболее эффективно преодолевать проблемы становления гражданского общества. Председатели секции: доктор технических наук, профессор **Т.И. Булдакова** и кандидат физико-математических наук, профессор **В.А. Иванов**.

Секция *«Ценности и нормы формирующегося гражданского общества»*, осуществлявшая свою деятельность под руководством заведующего кафедрой философии, доктора философских наук, профессора **В.Н. Гасилина** и заведующего кафедрой социальных коммуникаций, доктора социологических наук, профессора **Т.И. Черняевой** пришла к выводу, что причины неэффективности современной модели социального партнерства заключаются в отсутствии внимательного отношения к проблемам человека, его потребностям и предпочтениям. Как отмети-

ли ученые, в настоящих условиях требуется более детальное исследование личности, мотивов выбора модели поведения и потребления.

В ходе конференции не только осуществлялась работа на секциях, но были организованы и «круглые столы» по отдельным проблемам: «Молодежная и образовательная политика в Российской Федерации», «Язык и коммуникативные практики в социальном партнерстве», «Власть и гражданское общество». Продуктивной оказалась работа не только в головном вузе, но и в филиалах ПАГС, где также были проведены «круглые столы»: «Социально-правовые проблемы формирующегося гражданского общества» (филиал ПАГС в г. Тольятти), «Проблемы и перспективы развития взаимоотношений «государство – власть – бизнес» (филиал ПАГС в г. Тамбове), «Современные тенденции и перспективы гражданского общества, бизнеса и государства» (филиал ПАГС в г. Балакове), «Организация эффективного взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса (управленческий, правовой, экономический, социальный аспекты)» (филиал ПАГС в г. Ульяновске), «Ценности и нормы государственных и муниципальных служащих на современном этапе» (филиал ПАГС в г. Балашове).

В центре внимания участников «круглых столов» оказались проблемы, связанные с социализацией молодежи, ее становлением, развитием, формированием ценностных ориентаций в переходный период. Исследовались задачи современной системы образования, особенности коммуникативных практик в сфере профессиональной деятельности, оценивалась роль межкультурной коммуникации в бизнесе. Поднимались проблемы формирования правового статуса личности в гражданском обществе, возможности реализации ее политических потенций. Непосредственно была проанализирована роль региона в контексте развития перспективных отношений власти и бизнеса, возможности развития социального партнерства и эффективного взаимодействия региональной власти и институтов гражданского общества.

Участники конференции отметили важность, актуальность и своевременность вопросов, поднятых на конференции. Обозначено, что развитие взаимодействия между государством, гражданским обществом и бизнесом в современной России обеспечит возможность ее эффективного функционирования, предоставит возможность вхождения в Европейское сообщество в качестве полноправного партнера.

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРАКТИКИ
5

Михалкина Т.А.
РОЛЬ СЕНАТОРСКИХ РЕВИЗИЙ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕФОРМ В РОССИИ 5

Иванов С.С.
ОТЧУЖДЕНИЕ И ВОВЛЕЧЕНИЕ КАК ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА 11

Попонов Д.В.
ГЕНЕЗИС ЭЛИТНОЙ СТРУКТУРЫ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОЙ РОССИИ 21

Тихон Е.А.
ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ 32

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ
41

Черкасов В.Е., Коротина В.Л.
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ФАКТОРЫ И СТИМУЛЫ 41

Ильин Н.И.
ИННОВАЦИОННЫЕ ФАКТОРЫ СТРУКТУРИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ 55

Галанин А.Г., Демидова Л.В.
ВВЕДЕНИЕ НАЛОГА НА НЕДВИЖИМОСТЬ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ 63

Байков Н.М., Байкова Е.Н.
СУБЪЕКТИВНЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ 68

Нестерова А.А.
ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ФЕРМЕРСКИХ ХОЗЯЙСТВ
И НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ АПК 72

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ
81

Мокеев М.М.
ПРОБЛЕМНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 81

Палуш И.
РЕГИОНАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СЛОВАЦКОЙ РЕСПУБЛИКЕ 90

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ
103

Осина О.Н.
ГЛОБАЛИЗАЦИЯ В СОЦИОКУЛЬТУРНОМ ИЗМЕРЕНИИ 103

Велиева Д.С.
ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ:
РОССИЙСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ 110

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ
118

Богатырева Г.А., Ракевич И.В., Рыбалкин А.А.
ПРИМЕНЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ФОРМ ОБУЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ
ПРИ ПОЛУЧЕНИИ
ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 118

Сергеева Е.Ю.
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ИНТЕРНЕТ-ЭКЗАМЕН
В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ПОЛНОЦЕННОГО МОНИТОРИНГА КАЧЕСТВА
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ 125

ХРОНИКА СОБЫТИЙ
131

Стебихова Ю.А.
ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
«РАЗВИТИЕ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА,
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА»,
г. Саратов, 31 января – 1 февраля 2006 года 131

CONTENTS

POLITICAL REFORMS IN THE RUSSIAN FEDERATION: HISTORICAL AND MODERN EXPERIENCE
5

Mikhalkina T.A.
THE ROLE OF SENATORIAL INSPECTIONS OF REFORMS IN RUSSIA 5

Ivanov S.S.
ALIENATION AND INVOLVMENT AS BASIC FACTORS OF THE POLITICAL PROCESS 11

Poponov D.V.
THE ELITE GENESIS IN THE CONTEXT OF TRANSFORMATION OF REGIONAL POLITICAL REGIMES IN POSTCOMMUNIST RUSSIA 21

Tikhon E.A.
THE POWERS OF THE RUSSIAN FEDERATION PRESIDENT IN CONCRETE DEFENITION OF THE INDIVIDUAL'S LEGAL STATUS 32

THE CHALLENGES OF SOCIOECONOMIC MODERNIZATION OF RUSSIA
41

Cherkasov V.Ye., Korotina V.L.
ECONOMIC GROWTH IN MODERN RUSSIA: FACTORS AND INCENTIVES 41

Il'in N.I.
INNOVATIVE FACTORS OF ECONOMIC STRUCTURING 55

Galanin A.G., Demidova L.V.
IMPOSING REAL ESTATE TAX: TOPICAL ISSUES AND TASKS 63

Baikov N.M., Baikova E.N.
SUBJECTIVE ASPECTS OF SOCIAL AND LABOUR CONTRADICTIONS IN THE RUSSIAN SOCIETY 68

Nesterova A.A.
PROBLEMS OF GROWTH OF FARMING ENTERPRISES
AND THE GOVERNMENTAL SUPPORT
TO THE AGROINDUSTRIAL SECTOR 72

**REFORM OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN RUSSIA AND ABROAD
81**

Mokeev M.M.
TOPICAL TRENDS OF THE MUNICIPAL REFORM
IN THE RUSSIAN FEDERATION 81

Palush I.
REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN THE SLOVAK REPUBLIC 90

**THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS
OF GLOBALIZATION
103**

Osina O.N.
GLOBALIZATION IN THE SOCIOCULTURAL DIMENSION 103

Velieva D.S.
PROTECTION OF THE ENVIROMENT AND ECOLOGICAL SECURITY:
RUSSIAN PROBLEMS IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION 110

**DEVELOPING THE CONCEPT
OF THE EDUCATIONAL SYSTEM
118**

Bogatyreva G.A., Rakevich I.V., Rybalkin A.A.
THE USE OF INNOVATIVE FORMS OF CIVIL SERVANTS TRAINING
IN THE PROGRAMS OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT 118

Sergeeva E.Yu.
FEDERAL INTERNET EXAM IN PROFESSIONAL EDUCATION
AS AN ELEMENT OF HIGHER EDUCATION QUALITY MONITORING 125

**CHRONICLES OF SCIENTIFIC EVENTS
131**

Stebikhova Yu.A.
ALL-RUSSIAN SCIENTIFIC CONFERENCE
«DEVELOPMENT OF PARTNERSHIPS
BETWEEN THE STATE, CIVIL SICIETY, AND BUSINESS»
Saratov, January 31 – February 1, 2006 131

Научное издание

ВЕСТНИК
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ИМЕНИ П.А. СТОЛЫПИНА

Научный журнал

№ 10

Редакторы *Т.П. Иванова, Е.В. Феклистова*
Корректоры *А.А. Персиянова, А.Ю. Федорова*
Компьютерная верстка *Л.А. Михайлова*

Тем. план 2006 г., п. № 398

Подписано к печати 5.06.2006 г. Формат 70х100 $^{1}/_{16}$.
Бумага офсетная. Гарнитура Лазурского.
Усл. печ. л. 11,29. Уч.-изд. л. 10,0. Тираж 500. Заказ 956.

ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы
им. П.А. Столыпина».
410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.