

ВЕСТНИК

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

Научный журнал

№ 4 (21)
2009

Саратов

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 (доктор исторических наук, профессор, ректор ПАГС),
Л.В. Гильченко (заместитель полномочного представителя Президента РФ
в Приволжском федеральном округе),
П.Л. Ипатов (губернатор Саратовской области),
В.В. Артяков (губернатор Самарской области),
О.И. Бетин (глава администрации Тамбовской области),
В.К. Бочкарёв (губернатор Пензенской области),
С.И. Морозов (губернатор Ульяновской области),
Ю.З. Камалтынов (руководитель Аппарата Президента Республики Татарстан)

Редакционная коллегия:

В.Н. Гасилин, д-р филос. наук; **В.В. Герасимова**, д-р экон. наук;
В.П. Жуковский, д-р пед. наук; **Л.В. Константинова**, д-р социол. наук;
Э.Г. Липатов, канд. юрид. наук; **О.И. Марченко**, канд. экон. наук;
Е.В. Масленникова, канд. социол. наук; **И.В. Ракевич**, канд. экон. 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;
В.Л. Чепляев, канд. социол. наук; **Т.И. Черняева**, д-р социол. наук

Свидетельство о регистрации средства массовой информации – журнала «Вестник Поволжской академии государственной службы» ПИ № ФС77-35069 от 23 января 2009 года выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций.

Подписной индекс в Роспечати 20432.

Материалы журнала размещены по адресу: <http://vestnik.pags.ru>

Научный журнал «Вестник Поволжской академии государственной службы» входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий (редакция – апрель 2008 г.), в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук по направлениям «Философские науки», «Культурология», «Социологические науки», «Юридические науки», «Политические науки».

© ФГОУ ВПО «Поволжская академия
государственной службы им. П.А. Столыпина», 2009

Science journal

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 council:

S.Yu. Naumov – Chairman (Doctor of History, Professor, Rector of PAGES),
L.V. Gilchenko (Vice of the Plenipotentiary of the President in the Volga Federal District),
P.L. Ipatov (Governor of the Saratov Region),
V.V. Artiakov (Governor of the Samara Region),
O.I. Betin (Head of the Administration of the Tambov Region),
V.K. Bochkarev (Governor of the Penza Region),
S.I. Morozov (Governor of the Ulyanovsk Region),
Yu.Z. Kamaltynov (Head of the Executive Office of the President
of the Republic of Tatarstan)

Editorial board:

V.N. Gasilin, *Doctor of Philosophic Sciences*; **V.V. Gerasimova**,
Doctor of Economic Sciences; **V.P. Zhukovsky**, *Doctor of Pedagogic Sciences*;
L.V. Konstantinova, *Doctor of Sociological Sciences*; **E.G. Lipatov**, *Candidate*
of Sciences (Jurisprudence); **O.I. Marchenko**, *Candidate of Sciences (Economy)*;
E.V. Maslennikova, *Candidate of Sciences (Sociology)*; **I.V. Rackevich**,
Candidate of Sciences (Economy); **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*; **V.L. Chepliaev**, *Candidate of Sciences (Sociology)*;
T.I. Cherniaeva, *Doctor of Sociological Sciences*

**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ,
ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

N.M. Antoshina
Problems and Prospects
of Realization of the State
Personnel Policy in the Sphere
of the State Civil Service

The author investigates problems and prospects of realization of the state personnel policy in the sphere of the state civil service. Special attention is given to the basic directions of realization of personnel policy on preparation and training of staff. Questions of replacement of personnel structure in public authorities are investigated.

Key words and word-combinations:
state personnel policy, public service reform, personnel structure.

Исследуются проблемы и перспективы реализации государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской службы. Особое внимание уделяется основным направлениям осуществления кадровой политики по подготовке и обучению кадров. Рассматриваются вопросы сменяемости кадрового состава в органах государственной власти.

Ключевые слова и словосочетания: государственная кадровая политика, реформа государственной службы, кадровый состав.

УДК 347.468:339.543.3
ББК 67.401.21

Н.М. Антошина

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

Актуальность изучения вопросов реализации государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской службы обусловлена реформированием самого института государственной службы, которое в настоящее время проводится в рамках Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» [1]. Важной составляющей данной программы является формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

В целях определения основных перспектив развития государственной кадровой по-

литики в сфере государственной гражданской службы с учетом процессов реформирования рассмотрим состояние кадрового потенциала, а также проблемы и перспективы его развития на примере субъектов Федерации, расположенных в Приволжском федеральном округе. В настоящее время в округе насчитывается 40 315 региональных гражданских служащих. В течение 2009 г. отмечается уменьшение их численности, а также общее сокращение количества должностей гражданской службы. Вместе с тем наблюдается тенденция по повышению укомплектованности органов государственной власти гражданскими служащими. Анализ кадрового состава гражданских служащих субъектов Федерации округа показал, что среди них преобладают женщины (72%), основной возраст служащих – от 30 до 50 лет (52,5%), лица до 30 лет составляют 26%, от 50 до 60 лет – 20%, старше 61 года – 1,5%.

Происходят существенные изменения в профильном образовании гражданских служащих. Сокращается доля лиц, имеющих высшее образование по специальностям «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент». Вместе с тем растет число гражданских служащих, имеющих образование по специальности «Юриспруденция». Можно констатировать трансформацию кадровой ситуации (по сравнению с началом 2009 г.) в органах государственной власти Республики Башкортостан, Пермского края, Нижегородской области. В Республике Башкортостан отмечается увеличение числа юристов (20%). Резко сократилось количество экономистов и финансистов в Пермском крае (на 45 и 48% соответственно). В Нижегородской области количество служащих, имеющих образование по специальностям «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент», сократилось на 22%, по специальностям экономического профиля – на 6%, а количество юристов, напротив, увеличилось на 9%.

В субъектах РФ используются все формы профессионального обучения, предусмотренные законодательством об образовании и законодательством о государственной службе [2–4]: повышение квалификации, переподготовка и стажировка гражданских служащих. Это определяется необходимостью постоянного повышения уровня профессионального развития гражданских служащих, непосредственно связанного с повышением качества предоставления государственных услуг и выполнения поставленных перед органами государственной власти задач и функций.

На региональном уровне широко применяется конкурсный отбор при поступлении на службу, что способствует реализации принципа равного доступа граждан к гражданской службе. Повсеместно проводятся конкурсы на замещение вакантных должностей гражданской службы и конкурсы для включения в кадровый резерв. Постепенно сокращается количество несостоявшихся конкурсов в связи с наличием менее двух кандидатов на вакантную должность. Наибольшее количество конкурсов за последнее время проведено в Республике Башкортостан – 144, в Республике Татарстан – 115 и Пензенской области – 113.

Близится к завершению этап становления и формирования кадровых резервов на гражданской службе, в том числе и резервов управленческих кадров. Во многих субъектах РФ приняты и реализуются региональные нормативные правовые акты по формированию кадрового резерва на гражданской службе. Сохраняется

положительная динамика использования кадрового резерва – все чаще назначения на вакантные должности производятся именно из кадровых резервов.

Большое внимание уделяется работе по оценке профессиональных знаний и умений гражданских служащих. Основными формами оценки являются аттестации и квалификационные экзамены. Всего по результатам 2008 г. проведена аттестация в отношении почти 5% служащих от их общего числа в округе, при этом соответствующими замещаемой должности были признаны 82% служащих, 14,7% служащих – соответствующими замещаемой должности и рекомендованы к включению в установленном порядке в кадровый резерв, 3% служащих – соответствующими замещаемой должности при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации, 0,3% служащих были определены как несоответствующие замещаемой должности.

Актуальным направлением кадровой работы по противодействию коррупции является организация деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Всего в округе сформировано 417 комиссий в региональных органах государственной власти (89,1% от общего числа). В настоящее время ими устанавливаются нарушения требований к служебному поведению, определяется личная заинтересованность служащих, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

С нашей точки зрения, в настоящее время реализация государственной кадровой политики в целом способствует повышению эффективности работы с кадрами гражданской службы. Тенденции, характеризующие государственную кадровую политику в Приволжском федеральном округе, мало отличаются от общероссийских процессов. К позитивным моментам можно отнести, например, уменьшение общей штатной численности органов государственной власти и сокращение должностей гражданской службы в регионах, увеличение доли укомплектованности органов государственной власти гражданскими служащими, повсеместное использование конкурсного отбора на замещение вакантных должностей гражданской службы, в том числе и для включения в кадровые резервы. К проблемным вопросам проведения государственной кадровой политики относится все еще высокая сменяемость кадрового состава, что непосредственно нарушает принцип стабильности – один из приоритетных в государственной кадровой политике, направленный на сохранение эффективных кадров и использование их потенциала. Думается, что данная ситуация связана прежде всего с проводимой в стране административной реформой, исключением избыточных функций органов власти и соответственно сокращением государственного аппарата.

Высокие цифры сменяемости кадрового состава также показывают неудовлетворительную работу с лицами, впервые поступившими на гражданскую службу. Довольно часто наблюдаются увольнения со службы по истечении только года работы. Безусловно, это связано с отсутствием адаптационных и мотивационных механизмов, недостаточной работой с самими служащими по их дополнительному профессиональному развитию.

Налицо также недостаточное использование оценочных процедур служащих в органах власти, явное игнорирование обучения как обязательного меха-

низма повышения профессионализма служащих. Так, в 2009 г. в Приволжском федеральном округе насчитывалось гражданских служащих, охваченных всеми формами дополнительного образования, 3190, что от общего числа служащих составляет всего чуть более 8%. Ситуация в целом требует разумного увеличения объемов обучения гражданских служащих с использованием различных методик, в том числе дистанционных. Наряду с этим необходима поддержка самообразования служащих.

Вызывает обеспокоенность качество подготовки кадров для гражданской службы. Например, число юристов в органах власти за последнее время значительно выросло, однако не всегда они обладают знаниями, достаточными для занятия юридической деятельностью. В связи с этим остро встает вопрос модернизации юридического образования, ограничения количества вузов с юридическими специальностями, качественного улучшения подготовки юристов. В целом для органов власти приток лиц с юридическим образованием – положительное явление. Вместе с тем в рамках проводимой государственной политики необходимо в каждом конкретном случае принимать взвешенные решения, в том числе и по выявлению соответствующих деловых качеств конкретного кандидата на должность при наличии у него образования определенного профиля (специальности).

Деятельность, направленная на проведение антикоррупционной кадровой политики в органах власти, пока тоже находится только в стадии становления. Фактически создана нормативная правовая и организационная база для работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов [5]. Однако реальной деятельности комиссий пока не наблюдается, заседания носят лишь организационный характер. Очевидна необходимость разработки понятийного аппарата их деятельности, выработки методических рекомендаций единого (типового) образца, которые бы позволили адекватно рассматривать случаи коррупционных проявлений на гражданской службе.

Таким образом, в настоящее время к приоритетным направлениям реализации государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской службы с учетом имеющегося опыта в регионах и положений Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» относятся следующие:

- 1) разработка системы мер по реализации принципа стабильности на государственной гражданской службе;
- 2) развитие системы дополнительного профессионального образования служащих;
- 3) внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессионализма служащих, связанных с конкурсными отборами, аттестациями, квалификационными экзаменами;
- 4) актуализация содержания программ подготовки и дополнительного профессионального образования служащих, внедрение современных образовательных технологий в процесс их обучения;
- 5) создание комплекса мер по предотвращению коррупции и коррупционных проявлений в органах власти, методологическое обеспечение деятельности

комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Библиографический список

1. О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 // Рос. газ. 2009. 12 марта.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 дек. 2006 г. № 1474 // СЗ РФ. 2007. № 1 (41). Ст. 203.
4. Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362 // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2194.
5. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента РФ от 3 марта 2007 г. № 269 // СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1280.

E.V. Maslennikova
Development of the Public Service Personnel Potential in the Russian Regions

The established system of personnel planning in public authorities and the prospects of the personnel potential development in co-relation with the objectives and lines of activities of the regional public authorities in Russian are analyzed. The public servants performance evaluation system and approaches to increasing the efficiency of personnel planning are considered.

Key words and word-combinations: public service, professional development, personnel planning.

Анализируются существующая в государственных органах система кадрового планирования, перспективы развития кадрового потенциала во взаимосвязи с целями и направлениями деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Рассмотрена система оценки результатов деятельности государственных гражданских служащих и возможные подходы к повышению качества кадрового планирования.

Ключевые слова и словосочетания: государственная служба, профессиональное развитие, кадровое планирование.

УДК 005.95/.96:35.083.1(470+571)
ББК 60.832:67.401.02(2Рос)

Е.В. Масленникова

РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вопросы кадрового обеспечения государственных органов и органов местного самоуправления в последние годы привлекают внимание многих исследователей. Определенную методологическую сложность при исследовании развития кадрового потенциала государственной гражданской службы представляет выявление характеристик и собственно критериев оценки уровня развития. Актуальность и целесообразность оценки развития кадрового потенциала органов власти

обусловлены высокой степенью влияния его качества на уровень жизни населения, на качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг, социально-экономическое развитие территорий, их инвестиционную привлекательность.

Проблемы, связанные с развитием кадрового потенциала государственной гражданской службы субъектов РФ, приобретают характер «постоянного присутствия». В первую очередь к ним относятся следующие: сложности кадрового планирования; недостаточное применение современных и эффективных кадровых процедур и технологий; недостаточная автоматизация и унификация кадровой работы; слабая социальная защищенность служащих; несовершенство структуры денежного содержания и пенсионного обеспечения гражданских служащих; рост латентных причин текучести кадров; отсутствие системной работы с кадровыми резервами; недостаточная координация деятельности кадровых служб и системы управления гражданской службой.

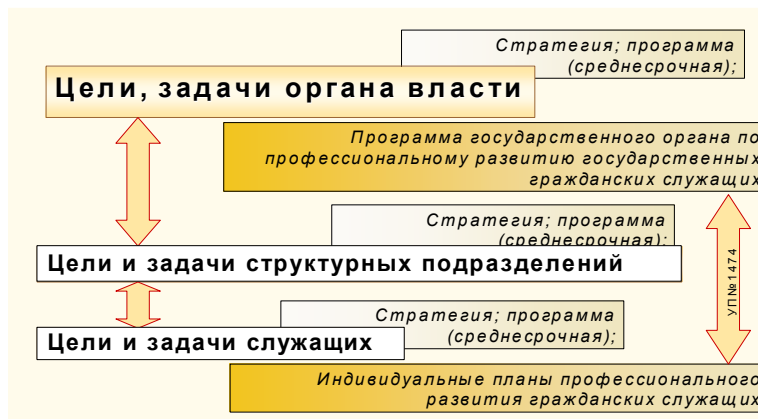
С нашей точки зрения, в основе перечисленного комплекса проблем лежат как минимум две причины:

1) отсутствие выстроенной системы взаимосвязей между целями, задачами, программами деятельности (развития) государственных органов и целями, задачами, программами развития служащих;

2) отсутствие модели компетенций для государственной службы как профессии, что соответственно не позволяет разработать и применить объективный набор критериев оценки, связать широкий спектр видов деятельности государственных органов с целенаправленным управлением человеческими ресурсами.

Проводимые институциональные реформы (бюджетная, административная, реформа государственной службы) акцентируют внимание на внедрении в государственных органах системы управления по результатам, апеллируя к успешной зарубежной практике государственного управления, методам оценки эффективности деятельности частного сектора экономики. Управление же по результатам является не исключительно экономическим, а общеуправленческим методом оценки и может применяться по отношению ко всем сложным и комплексным видам управленческой деятельности, устанавливая тесную связь между ресурсами и результатами.

В России практическое внедрение реформаторских инициатив потребовало от каждого государственного органа разработки стратегического плана, включающего формулировку его миссии, долгосрочных целей и задач, связанных с результатами деятельности; определение способов достижения этих целей; анализ потребности в человеческих, капитальных, информационных и иных ресурсах. При соблюдении обозначенной логики стратегические планы государственных органов служат отправной точкой для планирования количественных и качественных характеристик их кадрового потенциала. На рисунке иллюстрируются потенциальные взаимосвязи целей и задач государственного органа, его структурных подразделений и служащих.



Взаимосвязь целей и задач государственного органа, его структурных подразделений и служащих

Определение целей, задач, необходимых результатов несколько проще осуществляется в органах исполнительной власти, для которых характерно преобладание локализуемых эффектов, наличие взаимодействий с гражданами и юридическими лицами, связанных с реализацией их законных прав и обязанностей. Четкое понимание «получателей» при взаимодействии позволяет организовать обратную связь и тем самым более объективно определять результаты деятельности. Однако и в этом случае деятельность органов исполнительной власти должна быть достаточно специализирована, чтобы обеспечить возможность однородной оценки. В противном случае придется столкнуться с рационально не разрешимой в рамках административного процесса задачей – необходимостью сравнения разнокачественных эффектов деятельности.

В сферах деятельности тех органов исполнительной власти, чей результат имеет долгосрочный, ярко выраженный общественный характер, очень сложно подобрать полноценный набор индикаторов, поскольку этот результат связан с трудноизмеряемыми и довольно масштабными побочными эффектами, влияние на которые имеют другие властные институты и различные внешние факторы.

Сложившаяся в государственных органах практика ограниченного стратегического планирования снижает и возможности перспективного кадрового планирования, определения потребности в кадрах, формировании «заказа» на качественные характеристики служащих. Отсутствие ориентиров или их абстрактное выражение делают практически невозможным установление необходимых профессиональных знаний, навыков, качеств государственных служащих и в настоящем времени, и в перспективе.

Существующие реалии свидетельствуют о применении в управленческой практике экспертных и инструментальных методов оценки развития кадрового потенциала. Каждый из подходов не универсален и имеет как свои достоинства, так и недостатки.

Достоверные статистические данные являются необходимой фактологической базой и для исследования статического состояния, и для определения вектора развития кадрового потенциала государственных органов. Статистика кадровой структуры дает сведения о составе кадров, о формализованных характеристиках, таких, как возраст (что имеет значение при прогнозировании потребности в наборе кадров, планировании программ дополнительного профессионального образования, планировании работы с кадровым резервом); уровень образования и специальности, повышение квалификации; динамика должностного роста, стаж работы.

Статистика оплаты труда дает возможность анализировать внутриорганизационные отличия и сравнивать оплату с другими организациями, аргументировать предложения по эффективному развитию системы оплаты труда.

Значительная часть показателей оценки развития кадрового потенциала особенно информативна, когда определены временные периоды и возможно сравнение.

В органах власти на основе статистических данных отслеживается динамика численности служащих, уровень образования, данные о возрасте, разделении на группы, текучесть кадров и иное. Так, например, Указом Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» [1] предусматривалось утверждение Правительством РФ формы государственного статистического наблюдения за исполнением государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих.

В последние годы статистические данные активно дополняются и сопровождаются результатами социологических исследований. Появились аналитические центры (например, Координационный совет Приволжского федерального округа по государственной кадровой политике), которые ведут мониторинг информации о государственных гражданских служащих субъектов РФ, расширяя перечень количественных показателей по отношению к существующим формам статистической отчетности.

Сравнительно недавно, в ходе реализации бюджетной и административной реформ, в нашей стране была предпринята попытка среднесрочного планирования в деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Во многих субъектах РФ были созданы условия для дальнейшего улучшения качества государственного управления, прогнозирования социально-экономического развития, перехода на трехлетнее финансовое планирование и внедрения новых методов бюджетного планирования, ориентированных на достижение оптимального уровня бюджетных расходов. В частности, в Саратовской области сделана попытка детализации наиболее важных целей регионального развития до уровня задач и целевых показателей деятельности исполнительных органов государственной власти. Однако данная система не решает автоматически задачу оценки деятельности исполнительных органов государственной власти по результатам их воздействия на экономический рост и повышение качества жизни населения.

Исследование содержания региональных и ведомственных программ развития государственной гражданской службы субъектов РФ свидетельствует, что в них не содержится анализ потребностей в кадрах применительно к заявленным целям и задачам. Как правило, в субъектах РФ отсутствуют полноценные программы профессионального развития служащих, в том числе и в силу нарушения сроков утверждения Положения о программе государственного органа по профессиональному развитию государственных гражданских служащих Российской Федерации и примерной формы программы, которые предусмотрены Указом Президента РФ [1].

К середине 2009 г., по прошествии трех месяцев после принятия федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» [2], в семи субъектах РФ, входящих в Приволжский федеральный округ, действовали программы реформирования и развития гражданской службы, в том числе:

в Республике Марий Эл с 2007 г. совершенствование организации гражданской службы и ее развитие осуществляются в рамках республиканской программы «Проведение административной реформы в Республике Марий Эл в 2006–2010 гг.» [3];

в Чувашской Республике утверждена республиканская целевая программа «Проведение административной реформы в Чувашской Республике в 2006–2010 гг.» [4]. К основным мероприятиям Программы отнесено повышение эффективности государственной гражданской службы Чувашской Республики;

в Кировской области действует ведомственная целевая программа «Развитие государственной гражданской службы и совершенствование государственной кадровой политики в Кировской области на 2009–2010 гг.» [5];

в Нижегородской области действует Программа развития государственной гражданской службы Нижегородской области на период 2006–2010 гг. [6];

в Пензенской области Программа развития государственной гражданской службы Пензенской области [7] рассчитана на период с 2009 по 2011 г.;

в Саратовской области действовала областная программа «Развитие государственной гражданской службы Саратовской области (2007–2009)», готовится к утверждению областная программа развития государственной гражданской службы Саратовской области на 2009–2013 гг. [8];

в Ульяновской области в марте 2009 г. утверждена программа развития государственной гражданской службы Ульяновской области [9].

В остальных семи регионах округа срок реализации программ и планов мероприятий реформирования гражданской службы истек, новые программы пока не приняты.

Координация действий и мероприятий двух реформ – административной и реформы государственной службы – вполне обоснована, но зачастую в субъектах РФ совершенствование и развитие государственной гражданской службы имеет второстепенный характер, значение реформы дискриминируется, отчетность носит формальный характер.

Идея формирования кадрового резерва для органов власти получила широкую политическую поддержку. Уже в настоящее время проводится работа с несколькими видами кадровых резервов. В то же время, активно включившись

в деятельность по привлечению специалистов в кадровые резервы, государственные органы практически не проводят оценку перспектив использования резерва. В качестве примера рассмотрим вполне благополучную ситуацию с формированием кадрового резерва и назначением из резерва на государственной гражданской службе Саратовской области.

Если считать общую численность государственных гражданских служащих стабильной, то потенциально влиять на прогнозируемое количество вакансий может только сменяемость кадров (достижение служащими пенсионного и предельного возраста не существенно влияет на количество освобождаемых должностей). С 2006 по 2008 г. в три раза увеличилось количество лиц, включенных в кадровый резерв; в 2008 г. почти 26% вакансий замещались из кадрового резерва (таблица). В то же время нельзя забывать, что, сохраняя ту же динамику при формировании кадрового резерва, возможно утратить управление процессом развития слишком большого кадрового резерва. Кроме того, если перспективы назначения на должность будут слишком незначительны, снизится мотивация к участию в конкурсах на включение в кадровый резерв. При отсутствии кадрового планирования невозможно рационально распределять усилия и средства по формированию и развитию кадрового потенциала, определению его количественных и качественных характеристик.

Формирование кадрового резерва и назначение из резерва на государственной гражданской службе Саратовской области

Год	Сменяемость кадров (в % к общему количеству замещенных должностей)		Возраст 61–65 лет (в % к общему количеству замещенных должностей)		Количество лиц в кадровом резерве (в % к общему количеству замещенных должностей)		Назначены на должность из кадрового резерва	
	Число	Процент	Число	Процент	Число	Процент	Внешние	Служащие
2006	307 человек 10,46%	10,47%	22 0,68%	0,57%	286	9,24%	123 (внешние)	61 (внешние)
							163 (служащие)	45 (служащие)
2007	273 человека 8,55%	10,47%	17 0,53%	0,57%	524	15,36%	248 (внешние)	101 (внешние)
							276 (служащие)	73 (служащие)
2008	400 человек 12,41%	10,47%	15 0,51%	0,57%	879	25,9%	407 (внешние)	111 (внешние)
							472 (служащие)	133 (служащие)

В ряде случаев конкурсы на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, на формирование кадрового резерва государственного органа субъекта РФ не привлекают внимания претендентов, считаются не состоявшимися. Причины этого могут быть различными: специфические (узкие) квалификационные требования, незначительная привлекательность, недоверие к процедуре и методам отбора.

Спектр источников информации о проходящих конкурсах довольно широк, но за последние годы существенно возросла популярность Интернета как источника информации. Результаты анализа информативности официальных сай-

тов субъектов РФ, входящих в Приволжский федеральный округ, свидетельствуют, что «непосвященному» пользователю достаточно сложно найти интересующую информацию о государственной гражданской службе. Гораздо чаще упоминаются на сайтах результаты административной реформы, эта информация доступна непосредственно с главных страниц сайтов. Только на сайтах Удмуртской Республики, Нижегородской, Пензенской, Кировской, Саратовской, Ульяновской областей удалось без особых затруднений найти информацию об условиях конкурсов, требованиях, сроках, результатах оценки и отбора. На сайтах других восьми субъектов РФ информация либо отсутствовала, либо получение ее представляло собой сложный алгоритм.

Подводя итог, можно констатировать, что профессиональная государственная гражданская служба в субъектах РФ сложится только при целенаправленной деятельности по развитию кадрового потенциала, которое, с нашей точки зрения, должно сопровождаться следующими усилиями:

учетом целей, задач, программ развития государственных органов при кадровом прогнозировании и планировании;

разработкой профессиональных стандартов, моделей компетенций, которые как система координат могут способствовать выстраиванию целостной системы государственной службы Российской Федерации;

координацией действий при проведении административной реформы и реформы государственной службы;

определением взаимоувязанных промежуточных целей и последовательности внедрения инноваций, направленных на институциональное развитие государственной гражданской службы в регионе, на основе детального анализа имеющихся ресурсов и потенциала (например, при подготовке региональных программ развития ГГС);

объединением единой логикой системы оценки и системы профессионального развития служащих;

обменом опытом кадровой работы, информационными ресурсами, результатами исследований между регионами и государственными органами;

созданием федеральных механизмов финансирования пилотных проектов развития и реформирования государственной гражданской службы субъектов РФ.

Библиографический список

1. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 дек. 2006 г. № 1474 // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 203.
2. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.
3. О республиканской программе «Проведение административной реформы в Республике Марий Эл в 2006–2010 годах»: постановление Правительства Республики Марий Эл от 5 июля 2006 г. № 151 // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2006. № 8. Ст. 338.
4. О республиканской целевой программе «Проведение административной реформы в Чувашской Республике в 2006–2010 годах»: постановление Кабинета министров Чувашской Республики от 14 апр. 2006 г. № 98 // Собрание законодательства Чувашской Республики. 2006. № 4. Ст. 199.

5. О ведомственной целевой программа «Развитие государственной гражданской службы и совершенствование государственной кадровой политики в Кировской области на 2009–2010 годы»: приказ администрации Правительства Кировской области от 31 июля 2008 г. № 129-к // Официальный сайт Правительства Кировской области. URL: <http://www.ako.kirov.ru>

6. Об утверждении Программы развития государственной гражданской службы Нижегородской области на период 2006–2010 годов: постановление Правительства Нижегородской области от 11 апр. 2006 г. № 122 // Нижегородские новости. 2006. 22 июля.

7. О Программе развития государственной гражданской службы Пензенской области (2009–2011 годы): постановление Правительства Пензенской области от 26 сент. 2008 г. № 613-пП // Пензенские губернские ведомости. 2008. № 47. С. 15.

8. Об областной программе «Развитие государственной гражданской службы Саратовской области (2007–2009)»: постановление Правительства Саратовской области от 14 марта 2005 г. № 83-П // Неделя области. 2005. 16 марта.

9. Об утверждении программы развития государственной гражданской службы Ульяновской области: постановление губернатора Ульяновской области от 30 марта 2009 г. № 19 // Ульяновская правда. 2009. 8 апр.

K.N. Ivanova

The Influence of Qualitative Structure of a Representative Body of a Settlement on the Possibilities of Municipal Body Development

The qualitative structure of deputies of local government representative bodies regarding their professional affiliation is studied (by the example of the Saratov Region). The dependence between the presence of representatives of middle and small-scale business among deputies of settlements and possibilities of municipal body development is shown.

Key words and word-combinations: qualitative structure of a representative body of settlement, municipal body development, middle and small-scale business.

Исследуется качественный состав депутатов представительных органов местного самоуправления по профессиональной принадлежности (на примере Саратовской области). Показана зависимость между наличием в составе корпуса депутатов поселений представителей среднего и малого бизнеса и возможностями развития муниципального образования.

Ключевые слова и словосочетания: качественный состав представительного органа поселения, развитие муниципального образования, средний и малый бизнес.

УДК 316.334.3:323(470+571):352/353

ББК 60.561:66.3(2Рос):66.3(0),124

К.Н. Иванова

**ВЛИЯНИЕ
КАЧЕСТВЕННОГО СОСТАВА
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО
ОРГАНА ПОСЕЛЕНИЯ
НА ВОЗМОЖНОСТИ
РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ**

На современном этапе социально-экономических, политических и демократических преобразований в России накоплен довольно обширный опыт их реализации. В частности, практическое осуществление положений Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] привело к организации на территории страны новой системы местного самоуправления. В соответствии с данным Законом (гл. 12) для

адаптации местных сообществ к работе в новых социально-экономических и политических условиях во многих субъектах РФ было реализовано право на установление переходного периода [1], то есть избрана поэтапная модель передачи полномочий вновь образованным поселениям. С 1 января 2009 г. положения названного Закона стали осуществляться в полном объеме: муниципальные образования приступили к исполнению поселениями всего перечня вопросов местного значения.

Как показывает практика, поселения «оказались лишенными реальными ресурсами, вынуждены действовать в условиях явного недостатка финансовых средств» [2]. Однако работа органов местного самоуправления, особенно на уровне поселений, являясь адресной и локализованной, требует быстрой и адекватной ответной реакции со стороны администрации муниципального образования на возникающие у населения проблемы. Поэтому в условиях бюджетной финансовой необеспеченности представляется актуальной для муниципальных органов власти необходимость самостоятельного нахождения источника дополнительных ресурсов развития поселения.

На наш взгляд, при выборе между внутренними и внешними источниками развития поселения акцент должен быть сделан в пользу внутренних. Одним из таких резервов может стать персональный состав представительного органа поселения. Качественный состав представительного органа поселения влияет на возможности развития муниципального образования: чем выше доля в составе корпуса поселковых депутатов представителей малого и среднего бизнеса, тем выше шансы муниципального образования, даже не имея достаточной финансовой базы, решить вопросы местного значения поселения, определенных статьей 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Проблеме качественного состава представительного органа муниципального образования уделяется большое внимание как государственной властью, так и ведущими российскими научно-исследовательскими структурами. Так, Президент РФ Д.А. Медведев определяет обозначенную проблему как ключевую в муниципальной реформе, указывая на недостаточно высокий уровень и качество представительства во власти [3]. Его слова подтверждают эксперты Института современного развития, считая, что «пробуждение жителей к участию в местном самоуправлении во многом лежит в плоскости организационного и экономического укрепления местной власти. Действия в этом направлении – первое и главное условие развития прямой демократии на местах» [2]. Такого же мнения придерживается Центральная избирательная комиссия РФ, которая в своих материалах, посвященных вопросам формирования органов местного самоуправления в России, указывает, что «недостатки и проблемы в формировании и работе органов местного самоуправления могут негативным образом отразиться на состоянии всего общества» [4].

Следует отметить очевидную схожесть позиций: от качественного состава представительного органа местного самоуправления зависит определение основных направлений развития муниципального образования в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности. Оценочные и теоретические рассуждения подкрепляются и эмпирическими данными. В июле 2009 г. нами был проведен

анализ состава представительных органов местного самоуправления поселений Саратовской области, избранных в октябре 2008 г. Основу исследования составили данные Министерства регионального развития Саратовской области.

Приведенные далее данные о профессиональной принадлежности депутатов поселений (табл. 1) показывают, что основу всех представительных органов поселений (около 50%) составляют представители интеллигенции: работники учреждений образования, здравоохранения, культуры.

Таблица 1

**Профессиональная принадлежность депутатов
представительных органов поселений
(по итогам выборов, прошедших в октябре 2008 г.), %**

№ п/п	Муниципальный район	Работники бюджетной сферы	Предприниматели (бизнес)	Работники коммерческих организаций	Пенсионеры	Безработные	Иное
1	Александрово-Гайский	58,7	14,7	22,7	0,0	4,0	0,0
2	Аркадакский	64,0	12,0	17,3	1,3	4,0	1,3
3	Аткарский	52,3	14,1	24,2	3,4	6,0	0,0
4	Б-Карабулакский	57,8	14,1	25,9	0,7	0,7	0,7
5	Балаковский	47,9	11,7	33,0	1,6	5,9	0,0
6	Балашовский	37,2	34,5	16,9	6,8	4,7	0,0
7	Балтайский	67,5	12,5	20,0	0,0	0,0	0,0
8	Вольский	59,0	8,6	25,9	3,6	2,9	0,0
9	Воскресенский	41,9	16,1	25,8	6,5	9,7	0,0
10	Дергачевский	59,5	10,8	26,1	0,9	2,7	0,0
11	Духовницкий	40,9	36,4	18,2	0,0	4,5	0,0
12	Екатериновский	38,4	39,2	11,2	7,2	2,4	1,6
13	Ершовский	43,2	17,6	28,4	3,4	7,4	0,0
14	Ивантеевский	59,5	9,5	29,8	1,2	0,0	0,0
15	Калининский	34,1	44,4	16,3	2,2	2,2	0,7
16	Красноармейский	51,5	20,5	18,1	4,7	3,5	1,8
17	Краснокутский	41,5	36,3	16,3	0,7	3,7	1,5
18	Краснопартизанский	57,9	21,1	17,1	1,3	2,6	0,0
19	Лысогорский	48,2	37,3	9,1	3,6	1,8	0,0
20	Марковский	49,4	25,3	22,8	0,0	1,3	1,3
21	Новобурасский	55,7	20,3	15,2	1,3	5,1	2,5
22	Новоузенский	55,6	17,9	24,8	0,0	1,7	0,0
23	Озинский	67,0	13,0	11,3	0,0	7,0	1,7
24	Перелюбский	45,9	21,6	22,5	5,4	2,7	1,8
25	Петровский	54,3	27,1	18,6	0,0	0,0	0,0
26	Питерский	37,7	46,8	9,1	2,6	3,9	0,0
27	Пугачевский	38,1	24,8	30,1	2,7	4,4	0,0
28	Ровенский	57,7	15,4	9,0	7,7	10,3	0,0

№ п/п	Муниципальный район	Работники бюджетной сферы	Предприниматели (бизнес)	Работники коммерческих организаций	Пенсионеры	Безработные	Иное
29	Романовский	62,0	15,2	19,0	1,3	2,5	0,0
30	Ртищевский	35,9	35,9	26,9	0,0	1,3	0,0
31	Самойловский	66,3	21,3	11,3	0,0	1,3	0,0
32	Саратовский	53,1	23,5	14,3	3,1	6,1	0,0
33	Советский	46,6	35,2	13,6	1,1	3,4	0,0
34	Татищевский	51,4	20,2	17,4	4,6	3,7	2,8
35	Турковский	44,4	28,4	17,3	1,2	4,9	3,7
36	Федоровский	61,9	20,9	8,2	4,5	4,5	0,0
37	Хвалынский	45,1	18,3	30,5	1,2	4,9	0,0
38	Энгельский	22,5	28,2	47,2	1,4	0,0	0,7
	<i>Итого</i>	49,5	22,9	20,9	2,5	3,6	0,6

Второй по численности профессиональной группой в составе депутатского корпуса оказались представители среднего и малого бизнеса (около 44%): руководители хозяйств и предприятий (22,9%) и работники коммерческих организаций (20,9%). Прочие социально-профессиональные группы представлены незначительно: пенсионеры – 2,5%, временно не работающие – 3,6%, другие категории – 0,6%.

Отметим немаловажный факт, что в основной своей массе представительные органы поселений демонстрируют достаточно высокую эффективность своей деятельности и в значительной степени способствуют обеспечению социальной стабильности в муниципальных образованиях.

Исходя из эмпирических данных, собственных наблюдений и имеющихся теоретических разработок, можно сделать предположение, что оптимальным распределением, построенным на основе профессиональной принадлежности поселенческих депутатов, будет являться соотношение 50% – представители интеллигенции и 50% – представители малого и среднего бизнеса. В этом случае, на наш взгляд, будет обеспечена социально-экономическая и политическая стабильность в муниципальном образовании, но, что особенно важно, будут изысканы внутренние финансово-экономические резервы для развития муниципального образования. Данный тезис подтверждается при сравнении различных (по годам формирования) составов депутатского корпуса (табл. 2).

Полученные результаты практически идентичны результатам в первом примере. Очевидно также сохранение пропорции представительства в составе депутатов выходцев из интеллигенции и малого и среднего бизнеса в соотношении 1:1.

С целью осуществления качественного анализа, исходя из данных табл. 1, выделим районы, в которых присутствует определенное оптимальное процентное соотношение депутатов органов местного самоуправления по профессиональной принадлежности. Наиболее соответствующим данному условию является Марковский муниципальный район.

Таблица 2

**Профессиональная принадлежность депутатов представительных органов
местного самоуправления по Саратовской области, %**

	Сравнительный анализ состава депутатских корпусов					
	работники бюджетной сферы	предприниматели (бизнес)	работники коммерческих организаций	пенсионеры	безработные	иное
Депутаты представительных органов муниципальных районов (городских округов) 2-го созыва	33,6	14,9	44,2	3,5	3,1	0,7
Депутаты представительных органов поселений (выборы 2008 г.)	49,5	22,9	20,9	2,5	3,6	0,6
Среднее по депутатам ОМСУ на 1 января 2009 г.	47,0	21,6	24,5	2,6	3,6	0,6

Практика показывает, что Марковский район – один из динамично развивающихся районов с хорошей долей хозяйствующих субъектов и привлекательным инвестиционным потенциалом. Основу экономики данного района составляют промышленное и сельскохозяйственное производства. На его территории действуют два крупных предприятия: заводы «Волгадизельаппарат» и «Агат»; на базе крупнейшего в Саратовской области массива орошаемых земель сложилась специализация зерноживотноводческого направления с овощеводством и кормопроизводством [5].

Доля предпринимателей и представителей бизнеса в числе депутатов поселений Марковского муниципального района составляет 25,3% (что выше в среднем по области). По нашему мнению, это и есть тот дополнительный потенциал муниципального образования, который обеспечивает позитивную динамику социально-экономического развития. Весомая доля представительства среднего и малого бизнеса в депутатском корпусе поселений расширяет возможности развития муниципального образования в целом. Депутаты – выходцы из предпринимательской среды способны оказать практическую помощь при решении вопросов местного значения. В свою очередь, муниципальное образование заинтересовано в создании условий для развития среднего и малого предпринимательства. Подобного рода социальный симбиоз наглядно показывают практические примеры и в других муниципальных районах области: Екатериновском, Калининском, Питерском, Советском, Лысогорском, Энгельсском и Ртищевском.

Даже при недостаточном уровне финансовой обеспеченности расходных полномочий для решения вопросов местного значения (данный показатель в

среднем по Саратовской области составляет 47%) – что не может в соответствии с действующим законодательством являться причиной неисполнения тех или иных вопросов местного значения органами местного самоуправления – первоочередные и наиболее значимые проблемы населения решаются самостоятельно администрацией муниципального образования с привлечением сторонней силы в лице предпринимателей и работников коммерческих предприятий, которые помогают финансовыми, техническими и другими видами ресурсами. Так, во всех муниципальных образованиях области имеются примеры, когда благодаря привлечению техники (трактор, машина, бульдозер, спецтехника) были решены проблемы муниципального образования (произведена замена труб в сети водоотведения муниципального образования, произведено грейдерование дороги, вывезен мусор и многое другое).

Проведенный нами анализ эмпирического материала свидетельствует, что долевые показатели участия депутатов представительных органов местного самоуправления по профессиональной принадлежности являются не просто формальным индикатором социально-экономической ситуации в муниципальном районе и поселении. Они также означают, что власть создает условия для развития предпринимательства и производства, и в определенной степени характеризуют работу руководства муниципалитетов по поиску внутренних источников для развития муниципального образования.

Данный вывод не противоречит и основам экономической теории в отношении внутренних и внешних факторов развития предпринимательской деятельности [6, с. 152]. Внутренние факторы касаются личностных особенностей индивида, решившего заниматься предпринимательской деятельностью, а внешние факторы (окружающая рыночная среда, законодательные основы общества, экономическая, финансовая и налоговая политика государства, а также общественно-политическая и морально-нравственная макроэкономическая среда) фактически служат индикатором отражения благоприятной экономической среды, которую создают другие участники рынка и органы власти. Поэтому там, где условия для развития предпринимательства благоприятнее, предпринимательская деятельность более развита. В преломлении на муниципалитеты это значит, что диалог между субъектами предпринимательства и органами местного самоуправления, участие предпринимателей в муниципальных представительных органах способствуют повышению ресурсной базы местного самоуправления, создают предпосылки позитивного решения вопросов местного значения и развития муниципальных экономик.

Безусловно, там, где создаются условия для предпринимательской деятельности, где при организации муниципального избирательного процесса должное внимание уделяется качественному составу кандидатов в депутаты представительного органа поселения и в таком качестве привлекаются руководители предприятий и организаций, муниципалитеты получают дополнительные внутренние источники самообеспечения. В конечном итоге это означает, что такие муниципальные образования в условиях бюджетной финансовой недостаточности имеют больше шансов решить первоочередные проблемы населения и располагают более широкими возможностями для развития.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 7 мая 2009 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2009. № 19. Ст. 2280.
2. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг.: анализ, докл. / подгот. сотрудниками Ин-та совр. развития. URL: <http://www.giocenter.ru/ru/programs/doc/3928>
3. *Медведев Д.А.* Послание Федеральному Собранию РФ, 5 ноября 2008 г. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>
4. Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации (по сост. на 1 марта 2009 г.): анализ. зап. / подгот. членами Центральной избирательной комиссии РФ. URL: http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2009/07/20/book_dem.jsp
5. Марковский муниципальный район Саратовской области: [сайт Правительства Саратовской области]. URL: http://www.saratov.gov.ru/region/municipal_areas/marks.php
6. *Козырев В.М.* Основы современной экономики: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

E.V. Bakhanova
**Expert Methods in Estimation
of Local Government Heads
Activity**

The main principles of and approaches to expert estimation of heads of municipal bodies activity are analyzed. On the basis of the conducted research the proposals on perfection of the estimation procedure are formed.

Key words and word-combinations: municipal body, expert poll, local government bodies heads administrative activity model.

Анализируются основные принципы и подходы к экспертной оценке деятельности руководителей муниципальных образований. На основе проведенного исследования формулируются предложения по совершенствованию процедуры оценки деятельности руководителей муниципальных образований.

Ключевые слова и словосочетания: муниципальное образование, экспертный опрос, модель управленческой деятельности руководителей органов местного самоуправления.

УДК 316.354:351.354
ББК 60.561.1

Е.В. Баханова

**ЭКСПЕРТНЫЕ МЕТОДЫ
В ОЦЕНКЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
РУКОВОДИТЕЛЕЙ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Организация системы и разработка технологий местного самоуправления занимает значительное место в совершенствовании системы управления в субъектах РФ. Базовые принципы и нормативные основы деятельности местных сообществ закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] и региональных актах.

Претерпев с 2003 г. около тридцати поправок и дополнений, указанный Федеральный закон обобщил региональную специфику. Руководители органов муниципальной власти, сити-менеджеры получили достаточ-

но полномочий в самостоятельном социально-экономическом развитии муниципальных образований. Сформирован корпус муниципальных служащих, избраны представительные органы, определены муниципальная собственность, муниципальные земли, местные бюджеты. Население на местах получило возможность участвовать в управлении, распределять ресурсы и формировать стратегию развития.

Однако, анализируя результаты работы системы самоуправления, исследователи отмечают, что, предполагая реальное участие граждан в быстром и оперативном решении вопросов местного значения, новая система фактически используется для реализации планов, предложений региональных или федеральных программ, освоения субвенций. Кроме того, и со стороны населения выявлена не слишком положительная оценка результативности местного самоуправления в России. Так, социологические исследования ВЦИОМ 2008 г. показали, что лишь 11% опрошенных россиян считают, что от органов местного самоуправления зависит жизнь людей, а 23% отмечают дальнейшее ухудшение работы муниципальных образований по сравнению с 2006 г. [2].

Одним из инструментов повышения эффективности управленческой работы является оценка деятельности и выявление с ее помощью резервов повышения эффективности. Основные принципы и механизмы оценки работы органов местного самоуправления раскрываются в Указе Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [3].

В настоящее время в различных регионах Российской Федерации эффективность деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов с учетом городских и сельских поселений оценивается по системе из 60–233 объективно контролируемых показателей, конкретизирующих ответственность органа управления. Проводятся разнообразные региональные социологические исследования по темам информированности населения о функциях и деятельности органов местного самоуправления; оценки качества муниципальных услуг, взаимодействия с органами местного самоуправления; практики самоорганизации граждан и многим другим. Результаты оценки направлены преимущественно на повышение результативности деятельности муниципальных органов власти путем выработки совместных с региональными властями управленческих решений в социально-экономической сфере.

В настоящее время дискуссия вокруг показателей эффективности и критериев оценки продолжается. Это происходит путем конкретизации, стандартизации всех элементов управления и деятельности в муниципальных образованиях. Мировая практика свидетельствует, что одним из главных факторов эффективности деятельности является субъект управления, его профессиональные и личностные характеристики. Следовательно, данному субъекту необходимо уделить особое внимание в общей оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В качестве одного из инструментов оценки можно предложить использование методов экспертного анализа. Экспертные методы совершенно обоснован-

но большинством исследователей считаются элитными [4]. Это связано с высоким качественным составом экспертов, трудоемкостью организации экспертизы, сочетанием качественных и количественных методов, доверием руководителей к решению экспертов и многими другими факторами.

Экспертный опрос – один из основных методов научно обоснованного управления, использующий изучение перспектив, построение прогноза возникновения или изменения явлений и процессов в слабоструктурированных системах, которые невозможно однозначно описать и формализовано исследовать. Однако, сохранив свои основные процедурные моменты, экспертная оценка все больше становится не только прогнозным методом, предназначенным для планирования и принятия решения определенным лицом с определенной целью, но в условиях открытых систем, какой является социум, используется также для реализации других функций управления – мотивации и контроля. В то же время разработанные и описанные конкретные методы экспертной оценки, требования к экспертам, методы оценки качества экспертизы и многие другие предназначены пока еще для реализации только одной функции управления – прогнозирования. Ликвидация пробела в более широком использовании методов экспертного анализа – актуальная задача в настоящий момент.

В Ульяновской области как одном из активных участников совершенствования муниципальной реформы было предложено составить рейтинг политической выживаемости руководителей органов местного самоуправления. Предполагалось использовать стандартные формы экспертного опроса и получить индивидуальные количественные оценки 11 параметров деятельности руководителей органов местного самоуправления методом непосредственного оценивания (по шкале 0–4) в письменной форме (ответ на вопросы специальных таблиц экспертных оценок) при условии уверенности в полной информированности экспертов об исследуемых свойствах объекта.

Проведенное исследование выявило ряд специфических аспектов использования экспертного анализа, требующих доработки и адаптации к изучению эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления:

1) следует проводить более тщательный отбор экспертов, способных дать полную, объективную оценку главам исполнительных органов муниципального образования;

2) при построении граф-модели объекта исследования важно использовать не только ретроспективный анализ, но и факторный, отражающий условия, наиболее значительно влияющие на политическую выживаемость руководителей муниципального образования: экономические, политические, социокультурные;

3) на основании единой граф-модели объекта необходимо проводить исследования на двух уровнях (экспертный опрос и массовый опрос населения), так как совмещение их результатов позволит получить более объективную оценку. И экспертный опрос, и опрос населения имеют единую граф-модель, верифицирующую тип и формы вопросов, шкалы;

4) стоит более тщательно анализировать полученные данные (в том числе методами экономического прогнозирования).

Одной из сложнейших проблем стал подбор квалифицированных экспертов: необходимо составить реестр экспертов и выбрать экспертную комиссию. Как правило, экспертами являются люди с глубокими и одновременно межпредметными знаниями, обладающие интуицией и опытом практической работы. Оказалось достаточно сложно под этот идеальный портрет подобрать конкретное лицо. Использование стандартных формальных показателей компетентности экспертов, разбирающихся в практических вопросах муниципальной реформы (должность, ученые степень, звание, стаж), привело к столкновению на практике со значительной ограниченностью количественного состава реестра экспертов в регионах, личными симпатиями экспертов к некоторым руководителям органов местного самоуправления, разным уровнем профессиональной подготовки и терминологическими неувязками экспертов и членов рабочей группы даже при применении метода морфологической структуризации.

По нашему мнению, оценка показателей компетентности экспертов должна быть представлена в количественном виде, проводиться по определенным квалификационным требованиям, предъявляемым к эксперту с учетом особенностей предполагаемого вида экспертизы, характеристик объекта и качества поставленной перед экспертами цели. Таким образом, в основу методики подбора экспертов легла система индикаторов, отражающих отдельные факторы характеристик эксперта.

Для оценки эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления предлагаются следующие группы факторов показателей компетентности экспертов:

1) личные качества:

уровень и профиль образования (согласно профилю анализа различными специалистами);

профиль работы (предметная область профессиональной деятельности);

опыт работы по профилю (общий стаж работы по профилю, стаж работы непосредственно в своей предметной области, показатели успешности работы по профилю);

уровень решаемых проблем (соответствие должности эксперта характеру и уровню анализа);

коммуникативные навыки, но в то же время неконформизм;

способность к творчеству, креативность;

гибкость ума и интуиция;

2) социальные качества:

социальная активность (знания эксперта должны охватывать широкую сферу общественных событий);

авторитетность мнения эксперта (он должен быть общественно признан и узнаваем);

3) практика экспертной работы:

количество успешных прогнозов;

вариативность оценки;

независимость от оцениваемых субъектов;

заинтересованность в объективности.

Каждому параметру присвоен удельный вес относительной значимости в общей характеристике эксперта, обусловленный разной степенью влияния отражаемых параметров на результаты экспертизы.

Другой задачей повышения качества экспертных оценок является предоставление экспертам информации для оценивания в наиболее корректной форме.

В основу составления граф-модели объекта и выделения параметров для оценивания были положены базовые принципы теории классификации Американского общества по информатике – полнота, детальность, структурированность [5], а комплексная архитектура оценки строилась по трем основным аспектам, включающим следующие комплексы показателей:

а) контролируемые показатели экономического развития территории, дающие формализованную оценку качества деятельности и ее соответствия заложенным нормативам и планам;

б) факторы, связанные с политической ситуацией на территории как целостном социополитическом объекте, расстановка политических сил, роль в них руководителя территории;

в) совокупность критериев, оценивающих социокультурную специфику территории и динамику развития демографических показателей.

В дальнейшей работе предполагается объединить составленный перечень параметров в модель управленческой деятельности руководителей органов местного самоуправления. Для определения конкретного перечня параметров, составляющих каждый показатель, можно использовать два способа: определение профиля предпочтений руководителей муниципальных образований и идентификацию ключевых компетенций стратегического управления муниципальным образованием. С помощью первого руководителя муниципальных образований сами выделяют некоторый перечень параметров для оценки своей деятельности, которые затем структурируются методами классификационного анализа по критериям времени реализации задачи, класса параметра [6].

В проведенном исследовании использовался второй подход, опирающийся на идентификацию ключевых компетенций стратегического управления муниципальным образованием. На основании выделенных индикаторов роли руководителей в социально-экономическом положении территории, особенностей командно-управленческой работы и взаимодействия с населением, соответствующих описанным комплексам, получены 18 показателей. Данными показателями оценивались статистические параметры деятельности руководителей муниципального образования.

Для оценивания динамических процедурных аспектов деятельности использовался компетентностный подход. Понимание компетенций интерпретировалась как ресурс, включающий знания, навыки управления ресурсами и бизнес-процессами для достижения целей деятельности, что позволило исследовать парные отношения между критериями достижения цели, организации деятельности по управлению и использования ресурсов территории.

Далее для составления системы взаимосвязей и исключения оценки одного и того же фактора в разных комплексах показателей корреляционным

анализом определялись значимые и незначимые связи между параметрами оценки. Проверка непрерывности распределения признаков осуществлялась по формуле условных вероятностей Байеса. Для оценки меры влияния альтернативных признаков (индивидуально-психологические особенности, возраст, состояние здоровья) применялись коэффициенты расстояния Кавалли-Сфорца и Эдвардса.

Важным аспектом экспертной оценки руководителей органов местного самоуправления является учет внешних факторов, влияющих на эффективность деятельности, – экономических, политических, социокультурных. Подобный подход обосновывается теоретическими положениями современной политической науки, согласно которым текущая ситуация в обществе складывается под влиянием экономических изменений и произошедшего после них изменения в жизни широких масс населения – ее улучшения или ухудшения. На данном фоне случаются политические волнения, рост роли отдельных личностей, манипулирующих общественными настроениями, прочие политические события.

Если индикаторы роли руководителя органа местного самоуправления в экономической и политической ситуации в муниципальном образовании разработаны достаточно полно, то социальные факторы (в масштабах Российской Федерации целесообразно вести речь о социокультурных факторах) и их динамика еще не нашли своего отражения в оценке деятельности руководителей.

Наиболее распространенным вариантом оценки социокультурной ситуации на настоящий момент является анализ демографической ситуации, удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, организованных органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, объем культурно-досуговых мероприятий на душу населения, прочие показатели финансовой отчетности. Но качество этих мероприятий и общий культурный уровень населения, позволяющий активно участвовать в общественной жизни, в экспертных опросах не оцениваются. Необходимы другие варианты оценки социокультурной ситуации в муниципальном образовании. Данные факторы отражались в исследовании с помощью полной морфологической структуризации объекта исследования – деятельности руководителя органа местного самоуправления. Безусловно, это большая тема для обсуждения. Так, значительный опыт формирования социальных настроений с помощью социокультурных институтов накоплен в Самарской области.

Один из вариантов диагностики социокультурных аспектов деятельности руководителей органов местного самоуправления – проведение полевых массовых социологических опросов населения об удовлетворенности деятельностью муниципальной власти, социальных настроениях, выявление индекса социального самочувствия. Другим аспектом проведения экспертного опроса является анализ полученных данных.

Используемые чаще всего методы усреднения оценок экспертов различными способами (вычисление среднеквадратичного отклонения) можно рассматривать как не совсем корректные и, более того, манипуляционные – как по

отношению к экспертам, так и с точки зрения полученных результатов – экспертизы. Если рассматривать экспертные оценки как многомерное множество, то корректной будет постановка задачи применения методов экономического прогнозирования – более четких и формализованных для повышения достоверности и надежности экспертных оценок [7].

Наряду с натуральными показателями экспертного опроса в многофакторные модели также можно включить некоторое подмножество индексов, отражающих дополнительную информацию типа «объект – признак». Так, степень самостоятельности при принятии управленческих решений и использование собственных способностей и возможностей рассчитываются с помощью индексов влияния Банцафа, Ф.Т. Алескерова, Шепли – Шубика, Джонстона, мультимажоритарных правил принятия решений, индексов Дигена – Пакела и Холера – Пакела, индекса эффективности влияния [8]. В обозначенном исследовании в рамках оценки эффективности деятельности руководителей рассчитаны индексы влияния Ф.Т. Алескерова и индекс эффективности влияния [5; 9].

На наш взгляд, можно с уверенностью утверждать, что теоретическую и практическую работу по совершенствованию оценки деятельности руководителей органов местного самоуправления необходимо продолжать, так как полученные результаты могут служить дополнительным источником информации о ситуации в муниципальном образовании, своеобразным «рычагом воздействия» на руководителей органов местного самоуправления или одним из оснований для их ротации.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 7 мая 2009 г.) принят ГД ФС РФ 16 сент. 2003 г. // Рос. газ. 2009. 13 мая.
2. *Бызов Л.Г.* Представления россиян о местном самоуправлении и его роли в системе власти. М., 2009.
3. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28 апр. 2008 г. № 607 // СЗ РФ. 2008. № 189.
4. Экспертные оценки в социологических исследованиях / отв. ред. С.Б. Крымский. Киев, 1990.
5. *Сафарли И.И.* Справочная модель потребительских свойств продуктов телекоммуникационных компаний // Материалы II Международной конференции «Применение информационно-коммуникационных технологий в науке и образовании», Баку, 1–3 ноября 2007 г. Баку, 2008. С. 163–165.
6. *Дорофеюк А.А., Дорофеюк Ю.А.* Методы структурно-классификационного прогнозирования многомерных динамических объектов // Искусственный интеллект. 2006. № 2. С. 138–141.
7. Статистическое измерение качественных характеристик / пер. с англ. М., 1972.
8. *Соколова А.В.* Количественные методы оценки влияния участников при принятии коллективных решений // IV Всероссийская школа-семинар молодых ученых «Проблемы управления и информационные технологии» (ПУИТ' 08): материалы конф. Казань, 23–28 июня 2008 г. Казань, 2008. С. 318–321.
9. *Алескеров Ф.Т., Хабина Э.Л., Шварц Д.А.* Бинарные отношения, графы и коллективные решения. М., 2006.

**T.T. Galiullin
Modern Problems
of Public Administration
Efficiency Rating**

The content of the concept of public administration efficiency is shown. The special attention is paid to problems and principles of state administration efficiency rating. The systems approach in this sphere is proposed.

Key words and word-combinations: efficiency, public administration, systems approach method.

Раскрывается содержание понятия «эффективность государственного управления». Особое внимание уделяется проблемам и принципам оценки эффективности государственного управления. Предлагается системный подход в данной области.

Ключевые слова и словосочетания: эффективность, государственное управление, метод системного подхода.

УДК 35
ББК 67.401

Т.Т. Галиуллин

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ОЦЕНКИ
ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

На настоящий момент в классификации и трактовке понятия эффективности доминирует эклектика, где виды эффективности и их обоснование весьма условны. Так, если обратить внимание на современные концепции оценки эффективности государственного управления, то можно заметить, что некоторые авторы пытаются подойти к изучению данной проблемы, дифференцируя понятие «эффективность» на два самостоятельных аспекта: целевую эффективность (правильность выбора и постановки цели) и исполнительскую эффективность (качество и степень достижения поставленных целей и задач) [1].

Во многом устоявшиеся подходы исследователей обусловлены объективной сложностью учета и соотнесения издержек и результатов в сфере государственного управления, которые имеют не только финансово-экономическую, но и социально-культурную основу. Чаще всего эффективность определяется соответствием достигнутых результатов поставленной цели. Однако, по нашему мнению, это соотношение отражает не столько проблему эффективности, сколько проблему постановки цели.

Эффективность – это не то, как поставлена цель (не исключено, кстати, что вопрос «правильности» постановки цели тоже играет роль при определении эффективности), а то, на основе каких издержек она была до-

стигнута (или не достигнута). Поэтому проблема эффективности не может быть рассмотрена только с точки зрения постановки или достижения цели, она обязательно должна учитывать и соответствующие издержки.

Во-первых, давая оценку эффективности государственного управления, необходимо выделять несколько важных особенностей. К ним можно отнести следующие:

1) проблему авторства полученного результата: нередко, оценивая итоги работы какой-либо сферы, фиксируют данный факт как некое завоевание государства как такового или государственного органа, в реальной же действительности это есть результат в большей степени иной социальной системы (бизнеса, общественных организаций), нежели органов власти;

2) проблему источников результата управления: является ли это следствием результата деятельности руководителей, их организаторского и иного таланта, или это следствие нормативно-правовых актов, в содержании которых зафиксированы условия, способствующие развитию личности, бизнеса и иных субъектов;

3) проблему подхода к оценке эффективности, поскольку государственное управление – самый сложный вид государственной деятельности, подразумевающий системный механизм определения и выявления эффективности управленческих услуг;

4) проблему определения ресурсов, которыми обладает орган власти, и как они были использованы.

Во-вторых, для успеха и меньшей уязвимости со стороны меняющейся внешней среды и достижения намеченных целей недостаточно, чтобы организация обладала определенным потенциалом для эффективного функционирования. Для реализации этого потенциала орган власти должен быть внутренне эффективным и рационально использовать все виды ресурсов. Услуги должны предоставляться органом власти с оптимальными затратами и «нужным» потребителю качеством [2, с. 31]. Поэтому неизбежно возникает еще один важный аспект проблемы – факторы, влияющие на эффективность государственного управления.

Большинство исследователей предпочитают группировать факторы воздействия по природе (если так можно выразиться) их происхождения: внешние (факторы, которые находятся вне пределов функций системы) и внутренние (находящиеся внутри системы, подвластные изменениям). Тем не менее и при таком подходе могут возникнуть определенные затруднения, поскольку основное различие между этими группами факторов – степень контроля субъекта за данным фактором, поэтому различие между воздействием внутренних и внешних источников часто начинает расплываться.

Фактически оказывается очень трудно выделить какое-либо изменение, вызванное исключительно внутренними или только внешними факторами. Например, в системе государственной службы новая методика аттестации чиновников (внутренний фактор) была введена в результате принятия нового федерального законодательства (внешний фактор). Другой пример: в период мирового экономического кризиса (внешний фактор) Администрация Президента РФ

объявила о сокращении штатов (внутренний фактор). Успешность реакции государственного органа (организации) на изменения часто зависит от того, насколько правильно ее управляющий состав (менеджеры) понимают и интерпретируют внешнюю среду, в которой действуют, и насколько адекватно на нее реагируют.

В-третьих, современная российская специфика такова, что отсутствие четкой системы приоритетов и критериев оценки эффективности государственного управления на общегосударственном уровне позволяет политикам и высшим чиновникам в большинстве случаев руководствоваться своим субъективным мнением и жизненным опытом. Таким образом, организация деятельности государственных органов и, как следствие, социальное и экономическое состояние населения во многом зависят от личных способностей руководителей, действующих не столько на основе объективных технологий, сколько по собственному разумению. Как правило, это отражается в резкой дифференциации качества жизни населения различных регионов, а также периферии и центра и, главное, не обеспечивает гарантированную эффективность управленческой деятельности.

Последний аспект, который требует детального изучения, – критерии оценки эффективности государственного управления, которые сводятся к двум основным типам:

1) критерий необходимости (*indispensable effectiveness*). Оцениваться может как в целом деятельность соответствующего органа с точки зрения оправданности самого его существования и определения общей и конкретной социальной пользы от его функционирования, так и отдельные мероприятия или направления его деятельности, внедряемые проекты, принятие новых задач и функций. При этом требуется ответить на вопрос: «А что это дает?»;

2) критерий исполнимости (*plan realization*). В качестве оценки результатов деятельности с незапамятных времен принято использовать показатели, характеризующие степень выполнения поручений или плановых (иногда прогнозных) заданий. В этом случае имеется в виду «отношение «факт / план»», которое легко определяется методами статистики. Когда происходит превышение плана, то это оценивается как позитивный (похвальный) результат. Недовыполнение плана свидетельствует о серьезных упущениях в работе, несоответствии исполнителя занимаемой должности или ненадлежащем исполнении должностных обязанностей.

Справедливо замечание Л.В. Сморгунова, что в системе государственного управления, как правило, применяется единственный способ оценки эффективности – самостоятельная разработка стандартов измерения эффективности [3, с. 116]. Иными словами, деятельность государства определяется исходя из выработанной им же оценочной шкалы и установленных методов измерения. При этом открываются широкие возможности для извращения или подмены общественных целей и интересов целями и интересами самой бюрократической системы.

В конце 1980-х годов в странах Запада предпринимались неоднократные попытки внедрения рыночных механизмов оценки и измерения эффективнос-

ти в сферу государственного и муниципального управления. Однако внедрение построенных на основе «неоклассической исследовательской программы» организационных моделей и методов оценки эффективности их работы привело к провалам в социальной сфере, что в конечном счете негативно отразилось на функционировании экономики и политической системы большинства западных государств. Такой подход встречается очень часто в практической деятельности, обычно в стратегиях развития государственного управления и программах правительств.

Отсутствие системного анализа эффективности государственного управления лишний раз подтверждает тезис, что эта проблема разрешима только при условии комплексного учета всех элементов и индикаторов деятельности государственных органов. Пока же можно измерить эффективность только отдельных конкретных и простых видов деятельности государственных организаций.

Заслуживает пристального внимания точка зрения академика И.В. Прангишвили, который предлагает несколько методов оценки эффективности в сложных организационных и социально-экономических системах, к каковым относится и система государственного управления [4]. Автор предлагает использовать основные научные методы повышения эффективности: «золотого сечения» («золотой пропорции»), мягкого резонансного управления, когнитивного анализа и управления, рефлексивного управления и системного подхода в управлении. Он также указывает на главный недостаток современной системы государственного управления – отсутствие системного (целостного) подхода.

Согласимся, что необходимость оценки системы как целой и единой субстанции действительно оправданна, поэтому, используя данный подход, предложим свое видение оценки эффективности системы государственного управления.

Разумеется, эффективность системы государственного управления может быть рассмотрена как с точки зрения субъекта (эффективность госслужащего, государственного органа, государства в целом), так и с позиции видов деятельности, функций органов государственного управления (эффективность организации, эффективность планирования, эффективность координации и др.). В рамках данного исследования целесообразно обозначить проблемы эффективности системы государственного управления, построенной на основе двух других элементов эффективности: ресурсов и результата.

Ресурсы системы государственного управления довольно масштабны, однако в большинстве своем носят потенциальный характер, то есть в принципе возможны, но на практике реализуются в незначительной степени. Особенно это касается социальных и кадровых ресурсов. В связи с этим при оценке эффективности в системе государственного управления необходимо не только учитывать реализованный ресурс, но и соизмерять его с потенциальными возможностями.

Опираясь на общее определение понятия эффективности, реализованный ресурс можно обозначить как затраты или издержки производства. Однако

данные категории в системе государственного управления применимы достаточно условно. Так, если понятие «издержки производства» предполагает овеществленное, предметное соотношение средств к труду работника (по существу, к зарплате), то понятие «реализованный ресурс» довольно сложное и не поддается простому математическому подсчету. Например, непросто определить затраченный социальный или административный ресурс.

Следовательно, проблема оценки эффективности государственного управления носит комбинированный характер: необходимо измерить, с одной стороны, эффективность реальную, с другой – эффективность потенциальную (целевую). Первая – соотношение полученного результата к затраченному ресурсу – предполагает финансово-экономическую подоплеку; вторая – эффективность нормативная – предполагает соотношение действительных возможностей (ресурсов) системы и потребностей (целей). Подчеркнем, что для государственного управления эта классификация крайне важна, поскольку потенциал данной системы используется далеко не в полной мере.

Следующим этапом определения эффективности государственного управления является проблема оценки полученного результата. По нашему мнению, данный вопрос также требует определенной классификации. Результат может быть:

- 1) по своему содержанию – финансовым, организационным, кадровым, социальным, идеологическим;
- 2) с точки зрения масштаба, значимости для субъекта – стратегическим, принципиальным или частным, второстепенным;
- 3) по степени достижения запланированной цели – соответствующим или несоответствующим ей;
- 4) исходя из этапов реализации – промежуточным и конечным;
- 5) с точки зрения реализации потенциала – достигнута полная реализация, частичная реализация или имеется отсутствие таковой.

Таким образом, исследование проблемы эффективности государственного управления в первую очередь требует упорядочения, систематизации категориального аппарата, выстраивания исходных понятий на основе современной методологии научного поиска. Без системного анализа многочисленные подходы по отдельным частным аспектам эффективности государственного управления обречены на бесконечные эклектичные блуждания в лабиринтах этой сложной проблемы.

Библиографический список

1. Черемушкин С.В. Эффективность государственного управления. URL: http://pubadm.narod.ru/Publications/gos_effect.htm
2. Гричук А.Г. К вопросу об эффективности муниципального управления // Чиновник. 2004. № 3.
3. Государственное управление и политика: учеб. пособие / под ред. Л.В. Сморгунова. СПб., 2002.
4. Прангшвили И.В. Системный подход и повышение эффективности управления. М., 2005.

**A.V. Ermolaeva
Regulation of Information
and Documentation Maintenance
in the System
of Executive Authorities**

Problems of legislative regulation of information and documentation maintenance of executive authorities' activity are raised. The subordinate acts for regulating the documentation maintenance of executive authorities' activity are considered. Regulation of the applied forms of administrative documents is analyzed.

Key words and word-combinations: executive authorities, documentation maintenance of management, the unified system of documentation.

Поднимаются проблемы законодательного регулирования информационно-документационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти. Рассматриваются подзаконные акты, регламентирующие документационное обеспечение деятельности органов исполнительной власти. Анализируется регламентация применяемых форм управленческих документов.

Ключевые слова и словосочетания: органы исполнительной власти, документационное обеспечение управления, унифицированная система документации.

УДК 651.4/9:005.91
ББК 65.844:60.843

А.В. Ермолаева

**РЕГЛАМЕНТАЦИЯ
ИНФОРМАЦИОННО-
ДОКУМЕНТАЦИОННОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ
В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Опыт последних лет показывает, что решение таких задач, как развитие экономики, повышение эффективности государственного управления, выполнение многих социальных программ, должно основываться на своевременной, объективной и достаточной по объему информации. При этом следует подчеркнуть, что из всех известных форм представления информации документированная информация является наиболее предпочтительной, поскольку имеет юридическое значение.

Наличие в органах власти большого количества разнородных информационно-документационных ресурсов выдвигает на первый план проблему, связанную с организацией единого управления имеющимися ресурсами, необходимыми для выполнения основных функций государственного управления, обеспечением доступности как на межведомственном уровне, так и для граждан и организаций в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации [1]. Решению этой проблемы, согласно Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. [2], должно способствовать создание централизованных общегосударственных информационных ресурсов (реестров, кадастров, реестров, классификаторов).

Создать подобную централизованную систему возможно только с использованием комплексного подхода, одним из основных компонентов которого должно стать формирование на государственном уровне эффективной правовой базы в сфере информационно-документационного обеспечения управления. Однако следует констатировать, что регламентация процесса управления информационными ресурсами на современном этапе не имеет целенаправленного и планомерного характера. Приведем лишь несколько примеров, иллюстрирующих проблемы законодательного регулирования данной сферы.

В период действия Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» [3] документирование информации являлось *обязательным условием* включения в информационные ресурсы. При этом предполагалось, что порядок документирования информации должен нормативно устанавливаться органами государственной власти, ответственными за организацию делопроизводства, стандартизацию документов и их массивов, безопасность Российской Федерации. Преимуществами документированной информации (документа) по сравнению с недокументированной информацией являлись закрепление информации на материальном носителе, а также наличие реквизитов, позволяющих идентифицировать информацию. Таким образом, Законом определялся правовой режим документирования информации, реализация которого позволила бы приступить к формированию и использованию информационных ресурсов на различных носителях и на разных уровнях управления по *единым правилам документирования*.

Данная концепция соответствовала и международным нормам, определяющим *систему управления информацией как документную систему* [4]. Однако действие указанного Закона было прекращено в связи с принятием в 2006 г. Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [5], из которого исключаются и понятие «информационные ресурсы», и порядок их формирования. Данный термин упоминается в нем (п. 9 ст. 14) лишь косвенно: «*Информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы являются государственными информационными ресурсами*» [5]. Из этого следует, что в настоящее время в государственные информационные ресурсы может быть включена как документированная, так и недокументированная информация.

В приведенной редакции обращает на себя внимание последовательность терминов «документ» и «информация», а следовательно, и выстраиваемые на практике приоритеты по формированию государственных информационных ресурсов. При отсутствии критериев отнесения информации к той или иной категории, это в конечном итоге может привести к значительному росту так называемых «сведений» и невозможности их последующей идентификации. Кроме того, рассматриваемый Закон ставит под сомнение реализацию, как на уровне конкретного органа исполнительной власти, так и в организации межведомственного обмена информацией, стратегии национального стандарта «Управление документами» [6], принятого на основании международного стандарта [4].

Наряду с названным Законом об информации, регулирующим отношения, не затрагивающие порядок документирования информации и соответствующие технологические процессы, в Российской Федерации действует Закон об архивном деле [7], содержащий положения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования архивных документов, поступающих на государственное хранение, в том числе и документов органов исполнительной власти.

Таким образом, на территории Российской Федерации в настоящее время действуют два закона, регламентирующих две диаметрально противоположные стадии «жизненного цикла» документа (стадию, предшествующую его возникновению, и стадию хранения после выполнения управленческой функции).

Приходится с сожалением констатировать, что наиболее важный период этого цикла, ради чего документ, собственно, и создается, – *оперативный* – и соответственно *отрасль деятельности, обеспечивающая документирование и организацию работы с документами*, обозначаемая как «делопроизводство» или «документационное обеспечение управления» [8], остаются вне законодательного регулирования. В результате до сих пор в Российской Федерации не сформулирована государственная политика в области документационного обеспечения управления, не определены правовые основы документа и документационных процессов, в частности такие, как обязательность документирования управленческой деятельности; регламентация порядка унификации и стандартизации документов и построения унифицированных систем документации (УСД); формирование документального фонда; принципы классификации и создания информационно-поисковых систем (ИПС); обязательные технологические процедуры, обеспечивающие в дальнейшем доступ к информационно-документационным ресурсам, их поиск и сохранность; основные требования ведения электронного документооборота и другие.

Комментируя ситуацию, сложившуюся в отношении применения электронных документов в деятельности органов исполнительной власти, следует отметить, что, несмотря на наличие соответствующей программы [9] и широко обсуждаемую необходимость создания «электронного правительства», данная проблема в настоящее время не может быть решена в полном объеме в силу отсутствия требуемой правовой базы. Отечественные нормативные акты лишь в общих чертах регламентируют вопросы применения, а точнее сказать, допускают использование электронных документов в управленческой деятельности [10, с. 21]. В настоящее время федеральным законодательством урегулирован порядок создания и применения лишь одного из обязательных реквизитов электронного документа – электронной подписи [11]. Поэтому не приходится говорить о достаточном использовании электронных документов в деятельности органов исполнительной власти, особенно в сфере межведомственного обмена информацией, пока нет единых требований к магнитным носителям, к формату текстов документов на магнитных носителях, отсутствуют стандарты, обеспечивающие совместимость информационных систем, их интеграцию.

В конечном итоге органы исполнительной власти самостоятельно решают вопросы создания и использования электронных документов, разрабатывая для

регламентации этих процессов локальные нормативные документы [12]. Однако отсутствие нормативно-методической базы, регламентирующей вопросы непосредственного применения электронных документов в делопроизводстве, значительно затрудняет, а подчас делает невозможным внедрение электронной документации в управленческую деятельность, поэтому зачастую электронные документы используются в качестве «черновиков» или копий бумажных документов.

Немаловажными для регламентации ДОУ в условиях применения компьютерных технологий являются вопросы, связанные с разработкой и утверждением унифицированных систем документации. Действующие в настоящий период унифицированные системы документации включены в Общероссийский классификатор управленческой документации (ОКУД) [13]. В нем приведены наименования и кодовые обозначения унифицированных форм документов, входящих в данные системы.

Преимущество унифицированных форм документов заключается в том, что они могут быть использованы при составлении как электронных документов, так и документов на бумажном носителе и тем самым обеспечивать их параллельное функционирование. Первоначально классификатор ОКУД включал лишь одну унифицированную систему – систему организационно-распорядительной документации (УСОРД), получившую название «управленческая документация». Особенностью данной системы является ее применение во всех организациях независимо от формы собственности, поскольку в ее состав входят организационно-нормативные, распорядительные и информационно-справочные документы, присущие деятельности любого юридического лица и составляющие основу так называемого «общего делопроизводства».

В соответствии с отечественными традициями основным нормативно-методическим документом, регламентирующим постановление «общего делопроизводства», является Инструкция по делопроизводству.

Согласно положениям Типовых регламентов [14; 15] организация работы с документами в федеральных органах исполнительной власти до принятия в июне 2009 г. постановления Правительства РФ об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти [16], осуществлялась на основании Типовой инструкции по делопроизводству [17]. Из-за отсутствия нормативно-методических документов в сфере ДОУ на государственном уровне данная инструкция стала основой для регламентации работы с документами многих организаций, расположенных на территории Российской Федерации независимо от формы собственности. В отсутствие законодательного регулирования она косвенно выполняла важную функцию по обеспечению единообразия в сфере документационного обеспечения управления.

Однако в документировании управленческой деятельности органов исполнительной власти имеется принципиальное отличие. Оно заключается в том, что в рамках своих полномочий органы исполнительной власти разрабатывают и издаются нормативно-правовые акты. Юридическими науками данные документы выделяются в отдельную категорию. В документоведении они традиционно трактовались как *организационно-распорядительные документы*, входя-

щие в унифицированную систему организационно-распорядительной документации. В рассматриваемой инструкции имеется соответствующий раздел (п. 2.4), посвященный подготовке и оформлению проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти [17].

Технология разработки нормативных правовых актов достаточно сложная и состоит из многих процедур, одной из которых является *подготовка проекта документа*. Однако в содержании инструкции эта процедура изложена не полностью. Ее регламентация ограничивается исключительно установлением правил *оформления* проектов (применяемые шрифты, интервалы, абзацные отступы, порядок оформления текста, приложений и др.).

Значительно полнее и последовательнее технология подготовки данной категории документов регламентирована в Правилах подготовки нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [18]. Тем не менее с документоведческой точки зрения в имеющейся регламентации отсутствуют качественные характеристики установленных видов нормативных документов, их дифференциация по субъектам правотворчества, не определены принципы классификации, регистрации и систематизации, различия в технологии подготовки и оформления в зависимости от вида нормативного документа.

На уровне рассматриваемого подзаконного акта решение данных проблем и невозможно. Решить их возможно лишь при условии формирования *единой системы нормативных правовых документов* Российской Федерации. Под единой системой подразумевается вся совокупность законодательно-нормативных документов органов государственной власти, в том числе и органов государственной власти субъектов Федерации. Правовое закрепление данной система должна получить в соответствующем законе. Однако до сих пор остается нерешенным вопрос о принятии «документа о документах» – закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации».

Признание системности по отношению к комплексу документов, являющихся нормативными актами федерального и регионального уровней, имеет важное значение с точки зрения выработки концепции его развития. Установление рационального единообразия в документировании правотворческой деятельности с целью оптимизации документа как средства фиксации правовой информации позволит в дальнейшем решить задачу по созданию унифицированной системы нормативных документов. Созданная по единым правилам и требованиям, как всякая унифицированная система, она должна быть закреплена в Общероссийском классификаторе. Представляется, что унифицированная система документации, отражающая правотворческую деятельность органов государственной власти, может быть включена в Общероссийский классификатор управленческой документации (ОКУД), заняв в нем соответствующее место, вероятно одно из главных [19, с. 181].

В настоящее время в действующей редакции Общероссийского классификатора представлено лишь девять унифицированных систем документации [13]. Отсутствуют многие системы документации, отражающие деятельность органов исполнительной власти, в частности в сфере социального обеспечения,

занятости населения, имущественных отношений, жилищно-коммунального хозяйства и других, что негативно сказывается как на стороне, предоставляющей эти услуги в той или иной сфере, так и на потребителях – населении.

Отсутствие унифицированных систем документации на практике приводит к следующему. Если в федеральном законе предусматривается норма о документальном подтверждении чего-либо, то в дальнейшем в результате ее «конкретизации» на каждом из уровней: в подзаконных актах федерального уровня, законах и подзаконных актах субъектов Федерации, правовых актах органов местного самоуправления – она трансформируется в довольно-таки представительный перечень документов. При этом в процессе установления очередных видов и разновидностей документов учитываются исключительно интересы соответствующего органа управления, а все тяготы по сбору и предоставлению «пакета документов» перекладываются на плечи юридических и физических лиц. Данное положение сказывается и на деятельности государственных гражданских служащих. Опрос, проведенный среди специалистов федеральных органов, расположенных на территории субъектов РФ, свидетельствует, что эффективность их деятельности снижается из-за постоянно меняющихся форм документов и требований, предъявляемых к их составлению, исходящих из центральных федеральных структур [20].

Практически все органы исполнительной власти в настоящее время в большей или меньшей степени участвуют в процессе нормотворчества, затрагивающего вопросы управления документами. В итоге нередко положения различных нормативных документов противоречат друг другу. Повлиять на изменение данной ситуации достаточно сложно, поскольку в результате прошедшей административной реформы функцией по управлению документами не наделен ни один из органов исполнительной власти. Актуальность решения проблемы по координации деятельности органов управления, направленной на регламентацию вопросов документационного обеспечения, признают и специалисты в сфере информационного права [21, с. 32].

Итак, рассмотрев лишь некоторые проблемы регламентации информационно-документационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти, следует отметить, что преодоление этих проблем связано с решением целого ряда задач, в их числе следующие:

регламентация процесса формирования централизованных общегосударственных информационных ресурсов должна способствовать построению системы управления информацией как документной системы, обеспечивающей идентификацию информации на любом материальном носителе;

основу общегосударственных информационных ресурсов должна составлять документированная информация, созданная на основе унифицированных систем документации, регламентирующих состав, внешнюю форму, требования к содержанию входящих в нее документов. Совокупность взаимосвязанных унифицированных форм документов, обеспечивающих документированное представление данных в соответствующей области, позволит решить государственную задачу по формированию единого информационного пространства на территории Российской Федерации, систематизации информации по единым клас-

сификационным правилам. Одной из таких систем должна стать унифицированная система нормативных правовых актов Российской Федерации;

для регламентации параллельного, взаимодополняющего сосуществования документированной информации на различных носителях необходима разработка закона «О документационном обеспечении управленческой деятельности»;

в целях обеспечения системного развития нормативной базы, затрагивающей вопросы документационного обеспечения управления, необходимо создание координирующего центрального органа исполнительной власти, обладающего соответствующими полномочиями в области управления документами.

Библиографический список

1. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов исполнительной власти: Федер. закон от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ // Рос. газ. 2009. 13 февр.
2. Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. (одобр. распоряжением Правительства РФ от 27 сент. 2004 г. № 1244-р) // Рос. газ. 2004. 7 окт.
3. Об информации, информатизации и защите информации: Федер. закон от 20 февр. 1995 г. № 24-ФЗ (утратил силу 08.08.2006) // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609.
4. ISO 15489-1 : 2001, Information and documentation [Электронный ресурс] // Records management. Part 16: General. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.
6. ГОСТ Р ИСО 15489–1–2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования». М., 2008.
7. Об архивном деле в Российской Федерации: Федер. закон от 22 окт. 2004 г. № 125-ФЗ (в ред. от 13 мая 2008 г.) // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; Рос. газ. 2008. 16 мая.
8. ГОСТ Р 51141–98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». М., 1999.
9. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 гг.)»: постановление Правительства РФ от 28 янв. 2002 г. № 65 // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531; 2009. № 38. Ст. 4476.
10. *Ларин М.В.* Электронные документы в управлении: науч.-метод. пособие. М., 2005.
11. Об электронной цифровой подписи: Федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 1-ФЗ (в ред. от 8 нояб. 2007 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 127; Рос. газ. 2007. 14 нояб.
12. Об утверждении Требований к формату электронных документов с электронной цифровой подписью, предоставляемых в Федеральную службу по финансовым рынкам: приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 10 нояб. 2004 г. № 04-908/пз // Вестник Федеральной службы по финансовым рынкам. 2004. № 7.
13. Об утверждении Общероссийского классификатора управленческой документации ОК 011-93 [Электронный ресурс]: постановление Госстандарта России от 30 дек. 1993 г. (в ред. 2009 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Об утверждении Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 19 янв. 2005 г. № 30 // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; 2009. № 12. Ст. 1429.
15. Об утверждении Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. от 15 июня 2009 г.) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233; Рос. газ. 2009. 24 июня.
16. Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

17. О Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (зарег. Минюстом РФ 27 янв. 2006 г. № 7418); приказ Минкультуры РФ от 8 нояб. 2005 г. № 536 // Рос. газ. 2006. 7 февр.

18. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13 авг. 1997 г. № 1009 (с изм. на 24 марта 2009 г.) // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; Рос. газ. 2009. 27 марта.

19. Ермолаева А.В. Документирование правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации: на примере Саратовской области. Саратов, 2004.

20. Ермолаева А.В. О некоторых аспектах правового регулирования документационного обеспечения управления и архивного дела в субъектах Российской Федерации // Документация в информационном обществе: законодательство и стандарты: доклады и сообщения на XII Междунар. науч.-практ. конф., 22–23 ноября 2005 г. / Росархив; ВНИИДАД. М., 2006. С. 106–114.

21. Бачило И.Л. Информация – объект права // НТИ. Сер. 1. 1999. № 8. С. 26–33.

O.N. Dubrovsky
On the Organization
of Keeping a Register
of Municipal Normative Legal
Acts in the Republic of Tyva

The order of keeping the Federal Register of Municipal Normative Legal Acts and the Register of Municipal Legal Acts of the Russian Federation Subjects is considered. Some problems regarding the registers are analyzed by the example of the Republic of Tyva.

Key words and word-combinations: municipal legal acts, problems of the local government, register of normative legal acts.

Рассматривается порядок ведения Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистра муниципальных правовых актов субъекта Российской Федерации. На примере Республики Тыва анализируется ряд проблем, связанных с ведением указанных регистров.

Ключевые слова и словосочетания: муниципальные правовые акты, проблемы местного самоуправления, регистр нормативных правовых актов.

УДК 352
ББК 67.400.7

О.Н. Дубровский

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ВЕДЕНИЯ
РЕГИСТРА
МУНИЦИПАЛЬНЫХ
НОРМАТИВНЫХ
ПРАВОВЫХ АКТОВ
В РЕСПУБЛИКЕ ТЫВА

Формирование единого правового пространства в Российской Федерации необходимо для дальнейшего эффективного развития современного государства. Значимость данного процесса обуславливается целями обеспечения верховенства Конституции России и федеральных законов, а также реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о принятых на различных уровнях власти нормативных правовых актах. Сам процесс во многом осуществляется посредством создания и формирования федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ.

Правовое пространство Российского федеративного государства было бы неполным без включения в него муниципальных актов. В связи с этим современные изменения, внесенные в законодательство о местном самоуправлении в Российской Федерации [1; 2], направлены на обеспечение полноты единого информационного ресурса – регистра – за счет включения в него муниципальных нормативных актов.

Проведенный анализ законодательства субъектов РФ, регулирующего порядок формирования регистра, показывает, что не во всех субъектах Федерации предусмотрено проведение юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, вносимых в регистр. В ряду таких регионов можно отметить Хабаровский край, Кировскую, Калужскую, Свердловскую, Владимирскую области и некоторые другие субъекты Федерации. В качестве положительного опыта работы по ведению регистра следует отметить законодательно закрепленную в Республике Тыва (Закон от 7 июля 2008 г., ст. 5) обязательность проведения юридической экспертизы всех поступающих от муниципальных образований нормативных правовых актов [3].

Повышенное внимание, уделяемое проведению экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, вносимых в регистр, не случайно. На текущий момент актуальной проблемой, в том числе и в Тыве, остается низкое качество правовых актов, принимаемых на муниципальном уровне. Об этом свидетельствует количество удовлетворенных судами протестов, поступивших от органов прокуратуры. Например, в Республике Тыва их доля составила в 2006 г. 87,6%, в 2007 г. – 89%, в 2008 г. – 94%. В рассматриваемом случае проведение юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов не ограничивается проверкой соответствия или несоответствия действующему законодательству Российской Федерации и Республики Тыва. Дополнительно оценивается юридическая техника нормативного правового акта, что также является основанием для отказа внесения такого акта в регистр.

Проведение юридической экспертизы Министерством Республики Тыва по делам юстиции позволяет повысить качество нормативных правовых актов, принимаемых муниципальными образованиями в Республике Тыва, обеспечивает их соответствие правилам и приемам юридической техники. Кроме этого, фильтрация нормативных правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления, посредством проведения юридической экспертизы позволяет исключить ошибки при подготовке аналогичных нормативных правовых актов другими муниципальными образованиями.

Вместе с тем исследования организации работы по формированию регистра муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ показали отсутствие в субъектах Федерации единого подхода к его ведению. Не определен период формирования регистра и сроки окончания его формирования. Не достаточно четко определен порядок правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов. В силу этих негативных причин организация работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов в субъектах РФ находится на разных уровнях. Например, в Республике Тыва речь идет лишь о начальном этапе, когда формирование банка данных муни-

ципальных нормативных правовых актов происходит крайне слабо и со значительными трудностями.

Главными причинами, затрудняющими формирование регистра муниципальных нормативных правовых актов, является отсутствие понимания у работников органов местного самоуправления, за которыми закреплены обязанности по ведению регистра, предназначения регистра и обязательности его ведения. Они, как правило, имеют слабое представление о возможных формах взаимодействия с органом государственной власти субъекта РФ, уполномоченным на ведение регистра.

Рассматривая существующие в практической плоскости проблемы, необходимо отметить, что специалисты органов местного самоуправления до сих пор затрудняются в разграничении понятий «муниципальный правовой акт» и «муниципальный нормативный правовой акт». В частности, в Министерство Республики Тыва по делам юстиции направляют все принятые на муниципальном уровне акты, надеясь на то, что там проведут выборку нужных для внесения в регистр актов. Отдельные муниципальные образования вообще игнорируют обязанность по формированию регистра нормативных правовых актов. В итоге работа по своевременному представлению в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти муниципальных нормативных правовых актов для включения в регистр не организована, а законодательно установленные сроки систематически нарушаются.

Справедливости ради отметим, что, как правило, такие проблемы характерны для муниципальных образований поселенческого уровня. Для их решения в первую очередь требуется повысить профессиональный уровень муниципальных служащих посредством обучения лиц, ответственных за формирование регистра муниципальных нормативных правовых актов, юридической технике, правилам русского литературного языка, особенностям юридических документов. Полезными представляются организация обмена опытом с регионами, имеющими положительный опыт в данной работе, разработка методических рекомендаций по данному направлению деятельности. Принятие таких мер позволит организовать надлежащим образом работу, связанную с формированием регистра муниципальных актов.

Кроме того, важным механизмом в организации работы по формированию регистра муниципальных правовых актов является законодательное закрепление института ответственности (дисциплинарной либо правовой) за ненадлежащее ведение регистра в отношении лиц и органов местного самоуправления, а также лиц исполнительного органа, уполномоченного на ведение регистра. Правовое регулирование ответственности необходимо закрепить в законодательстве о регистре муниципальных нормативных правовых актов всех субъектов РФ.

Дискуссионным остается вопрос о периоде, с которого необходимо начинать формирование регистра муниципальных актов, поскольку нормативно такие положения не закреплены. Эта неопределенность указывает на отсутствие в Российской Федерации единого подхода к формированию и ведению указанного регистра. Исследователи данной проблемы выражают мнение, что в связи с

начатой в России ревизии правовой базы муниципалитетов в регистр должны быть включены акты, принятые местной властью с 1993 г. [4].

В настоящее время Министерством Республики Тыва по делам юстиции ведется работа по внесению в республиканский регистр муниципальных нормативных правовых актов семнадцати муниципальных районов, двух городских округов, четырех городских и ста двадцати сельских поселений. Впрочем, в других субъектах РФ число муниципальных образований в несколько раз больше, а следовательно, предстоит более значительная по своему объему работа.

В год одно муниципальное образование принимает около 30 тыс. правовых актов, из которых примерно 20–30% являются нормативными и подлежат включению в регистр, что составляет в среднем 5–10 тыс. актов по каждому муниципальному образованию [4]. В связи с этим на муниципальные образования и органы исполнительной власти, уполномоченные на ведение регистра, возлагается огромная нагрузка, которая может оказаться для них непосильной. Такой подход пагубно повлияет на качество формирования регистра, к тому же не во всех муниципалитетах сохранились муниципальные нормативные правовые акты, изданные в период с 1993 г. В сложившейся ситуации разумно будет, если каждый субъект РФ сам определит период, с которого необходимо начинать ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Республика Тыва в полном объеме приступила к реализации Федерального закона № 131-ФЗ с 1 января 2006 г., подготовительный этап к началу реализации этого Закона датировался 2003–2005 гг. Таким образом, считаем необходимым внесение в регистр муниципальных актов Республики Тыва с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ (октябрь 2003 г.). Это представляется логичным, если учесть, что муниципальные нормативные правовые акты в Республике Тыва, принятые до этого момента, осуществляли правовое регулирование местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который в настоящее время утратил силу.

Другой проблемой, связанной с ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов, является материально-техническое обеспечение муниципальных образований Республики Тыва, которое остается на низком уровне: отсутствует необходимая компьютерная техника, единое программное обеспечение, помещения для хранения архивной документации.

Оценивая сформировавшуюся правовую основу, регламентирующую работу по формированию и ведению регистра, нельзя не отметить имеющиеся пробелы в правовом регулировании данной сферы деятельности. Основным недостатком является то, что в законах о регистрах муниципальных нормативных правовых актов отсутствуют положения, регулирующие кадровые, материальные и финансовые вопросы. Не определена ответственность за ненадлежащую организацию работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов, как для уполномоченного на ведение регистра органа субъекта РФ, так и для органов местного самоуправления.

Устранение указанных недостатков позволит систематизировать работу по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов, сделать ее

максимально эффективной, учитывая необходимость формирования единого правового пространства Российской Федерации для развития правового государства.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов: Федер. закон от 8 нояб. 2007 г. № 260-ФЗ // Рос. газ. 2007. 14 нояб.
3. О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Тыва: Закон Республики Тыва от 7 июля 2008 г. № 683 ВХ-2 // Тув. правда. 2008. 21 авг.
4. Совещание руководителей исполнительных органов советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации // Местное самоуправление Кубани. 2008. 15 июня.

O.V. Afanasieva
The Institute of the Information
Commissioner:
Canadian Experience for Russia

The system of the transparency and accountability of the public authorities in Canada is studied. Special attention is paid to the analysis of the political and legal status, powers and activities of the Information Commissioner.

Key words and word-combinations: access to information, transparency and accountability of the public authorities, the Information Commissioner.

Исследуется система обеспечения информационной открытости и подотчетности власти в Канаде. Особое внимание уделяется анализу статуса, полномочий и деятельности Комиссара по вопросам информации.

Ключевые слова и словосочетания: доступ к информации, информационная открытость и подотчетность власти, Комиссар по вопросам информации.

УДК 342.7(470+571)
ББК 67.400.7(2Рос)

О.В. Афанасьева

ИНСТИТУТ КОМИССАРА ПО ВОПРОСАМ ИНФОРМАЦИИ: КАНАДСКИЙ ОПЫТ ДЛЯ РОССИИ

Вопрос об обеспечении широкого доступа к информации о деятельности органов власти, а также иных публичных институтов является одним из магистральных направлений развития национальных правовых систем в современном мире. Около семидесяти стран уже приняли, а в пятидесяти странах разрабатываются соответствующие законы. В России в рамках административной реформы очень долго готовился, изменялся проект федерального закона о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции [1] в Перечень первоочередных проектов законодательных

актов в 2008 г. были включены важнейшие федеральные законы, регламентирующие вопросы предоставления гражданам и организациям доступа к информации о деятельности органов государственной власти. В конце 2008 – начале 2009 г. практически одновременно были приняты Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [2] и Федеральный закон «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [3], которые вступают в силу в 2010 г.

Представляется, что опыт обеспечения транспарентности публичных институтов, накопленный в развитых странах, поможет извлечь практические уроки по формированию эффективных институциональных систем доступа к официальной информации в России. В качестве полезного примера необходимо привести Канаду, политическая элита и общественность которой за последние тридцать лет создали одну из лучших в мире, притом постоянно развивающуюся институциональную систему доступа к информации, публичной прозрачности и подотчетности государственных органов.

Началом формирования канадской системы доступа к официальной информации следует считать 1982 г., когда в едином пакете были приняты два системообразующих закона. Закон о доступе к информации (Access to Information Act) предоставлял канадцам право на доступ к информации, которая содержалась в документах, находящихся в распоряжении правительственных органов и учреждений [4]. В то же время Закон о неприкосновенности частной жизни (Privacy Act) определил параметры права доступа к информации частного характера [5].

Канадское законодательство четко и детально регламентирует порядок и процедуры доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, по запросу заявителя. Следует отметить своевременную проработку и динамичное развитие подзаконного законодательства на уровне актов исполнительной власти, без чего даже самый правильный закон трудно применить на практике.

Институциональную систему обеспечения широкого доступа к официальной информации в Канаде отличает наличие отлаженной инфраструктуры (в каждом государственном органе существует должность Координатора по вопросам информации, ответственного за работу с запросами по предоставлению информации заявителям). В этой системе четко закреплено, какие государственные структуры и должностные лица отвечают за практическое применение Закона, аудит и развитие системы доступа к информации.

Зарубежный опыт убедительно показывает, что ключевым институтом, по сути дела гарантом действенности системы доступа граждан к официальной информации является специальный, независимый от правительства надзорно-контрольный орган. В канадском случае это парламентский уполномоченный по доступу к информации. Данный важнейший институт транспарентности власти был учрежден Законом о доступе к информации 1982 г.

Необходимо пояснить, что в Канаде существует традиционная практика создания специализированных правозащитных государственных органов –

парламентских уполномоченных (в Канаде их именуют комиссарами, например: Комиссар по вопросам приватности, Комиссар по этике федерального парламента Канады, Комиссар по правам человека). Эти государственные институты учреждаются специальными парламентскими актами с целью обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина органами публичной власти, а также организациями и учреждениями, оказывающими публичные услуги.

Эффективность надзорно-контрольного института в системе обеспечения доступа к информации напрямую связана со статусом и способом формирования надзорного органа, его правомочиями и степенью обязательности решений, а также фактической работоспособности.

Согласно официальному статусу Комиссар по вопросам информации – это Омбудсмен и офицер парламента. Так, в настоящее время Комиссар по доступу к информации (четвертый по счету) Роберт Марло до своего избрания парламентским уполномоченным 31 год служил чиновником в парламенте. Срок пребывания в должности Комиссара – 7 лет, однако Закон разрешает Генерал-Губернатору Канады отстранить Комиссара от должности в любое время по распоряжению обеих палат: Сената или Палаты общин (раздел 54 Закона). В определенных случаях Закон предусматривает возможность временного назначения на должность Комиссара. В случае отсутствия либо нетрудоспособности Комиссара или если данная позиция свободна, Генерал-Губернатор может поручить квалифицированному специалисту возглавить офис на период не более шести месяцев.

В соответствии с Законом Комиссар не должен возглавлять какой-то другой государственный орган или учреждение за вознаграждение либо иметь любую другую оплачиваемую работу. Заработная плата Комиссара по Закону приравнивается к зарплате судьи федерального суда, кроме судьи Верховного суда, а также он имеет право на компенсацию транспортных и жилищных расходов, связанных с выполнением прямых обязанностей по Закону. В отношении Комиссара применяются положения Закона о пенсионном страховании государственных служащих, за исключением положения о сроке службы. Поддержку в работе Комиссару призван оказывать его офис – независимый орган, учрежденный Законом о доступе к информации. Офис Комиссара по доступу к информации включает 4 подразделения: подразделение разрешения жалоб и соблюдения обязательств; подразделение по установлению связей; подразделение юридических служб; подразделение по работе с персоналом.

Будучи должностным лицом парламента, канадский Комиссар по доступу к информации согласно Закону наделен полномочиями расследовать жалобы, связанные с нарушением права на доступ к информации. Комиссар готовит ежегодные и специальные отчеты для парламента о результативности программы доступа к информации. Отчеты представляются за фискальный год (с 1 апреля по 31 марта).

Лицо, подавшее запрос и не удовлетворенное ответом, имеет право обратиться к Комиссару по вопросам доступа к информации с жалобой на действия государственного органа или организации, получившей запрос. Только по-

сле завершения расследования, проводимого Комиссаром по жалобе, допускается обращение в суд заявителя.

Примечательно, что парламентский Комиссар по доступу к информации обладает широкими полномочиями по расследованию вопросов, связанных с решениями правительственных органов относительно доступа к информации, но без права отменять такие решения. Комиссар должен расследовать все жалобы независимо от того, с какой целью они были поданы. Он проводит расследование и представляет свой отчет руководителю соответствующего государственного ведомства. В отчете по результатам расследования жалобы Комиссар либо рекомендует государственному органу открыть информацию, либо подтверждает правомерность отказа в предоставлении информации.

Следует иметь в виду, что Генеральный прокурор Канады вправе выдавать распоряжение, запрещающее проведение расследования Комиссаром в отношении информации, полученной конфиденциальным путем от «иностранный субъекта» или с целью защиты интересов национальной безопасности. Это изменение в Закон о доступе к информации было внесено сразу же после терактов 11 сентября 2001 г. в США.

Интересно, что парламентский уполномоченный по доступу к информации обладает рядом полномочий судьи федерального суда: вызывать свидетелей и снимать показания, приводить к присяге. Комиссар наделен правом доступа в помещения федеральных органов, подпадающих под действие Закона о доступе, и правом ознакомления с их документами при проведении расследования. Однако он не может обязать федеральный орган раскрыть информацию, решения Комиссара носят только рекомендательный характер. В связи с этим представляет несомненный интерес практика работы Комиссара и его офиса [6].

Законом о доступе к информации от Комиссара требуется рассмотрение всех полученных им жалоб. При этом конкретный срок их рассмотрения не установлен. В парламентских отчетах Комиссара за 2006/07 и 2007/08 гг. приведены данные о времени, затрачиваемом на обработку жалобы, разбирательство и вынесение решения по ней. Относительно быстро, в срок от шести месяцев до года, удается разобраться с административными жалобами. Рассмотрение жалоб, связанных с отказом в предоставлении «документов Кабинета» или иной «конфиденциальной» информации, занимает значительно больше времени: от шести месяцев до двух лет и более.

По итогам разбора жалобы ей присваивается определенный статус:

разрешенная – когда жалоба удовлетворена и орган, учтя мнение Комиссара, предоставил информацию заявителю;

необоснованная – когда у жалобы нет оснований, а государственный орган действует корректно;

неразрешенная – когда рекомендация Комиссара предоставить заявителю информацию отклонена государственным органом, в этом случае Комиссар или податель жалобы могут обратиться в суд.

Главные направления деятельности Комиссара определены Законом – это рассмотрение жалоб заявителей и подготовка доклада парламенту.

Комиссар Джон Рид десять лет назад ввел новый вид деятельности: он

начал готовить так называемые ежегодные отчетные бланки по федеральным институтам, подпадающим под действие Закона о доступе к информации, – в этих бланках Комиссар оценивает соответствие деятельности госоргана Закону о доступе к информации. В настоящее время отчетные бланки, а также конкретные рекомендации Комиссара для госорганов представляются не в конце, а в середине отчетного года, чтобы госорган мог своевременно исправить ситуацию, не доводя дела до критики в итоговом докладе Комиссара парламенту.

Подобная экспертиза Комиссара распространяется, конечно, не на весь перечень указанных в Законе организаций. Для экспертизы выбираются организации, на действия которых Комиссару поступали неоднократные жалобы в предыдущем году. «Негативный список» организаций, по которым на следующий год Комиссар будет проводить оценку и представлять отчетные бланки с рекомендациями, объявляется в ежегодном парламентском докладе Комиссара. Так, на 2008/09 г. в «черный список» Комиссара по доступу к информации попали следующие федеральные институты: Канадское агентство пограничной службы; Департамент иностранных дел и международной торговли; Департамент юстиции; Департамент национальной безопасности; Министерство здравоохранения; Министерство по делам библиотек и архивов; Министерство природных ресурсов; Офис Тайного совета; Министерство общественных работ и служб Правительства; Королевская конная полиция Канады.

Факт попадания, особенно повторного занесения, в «негативный список» Комиссара по доступу к информации сопряжен с риском для репутации госоргана и его руководителя. Большинство ведомств, которые попали в картотеку Комиссара, в последующие годы существенно улучшили процедуры работы с запросами.

Значение института парламентского уполномоченного для системы доступа к информации невозможно переоценить. Однако в последнее время качество работы этого ключевого института стало вызывать все больше нареканий. В ряду причин недовольства работой Комиссара, как правило, называются большое число затянувшихся дел, неквалифицированный персонал, отставание в технологиях. В 2007/08 фискальном году в сферу действия Закона о доступе к информации были включены дополнительно 70 учреждений, в частности такие крупные, как телевещательная корпорация СВС и Почта Канады. Это, естественно, сказалось и на объеме апелляций. К концу 2008 г., как свидетельствовал отчет Комиссара за 2007/08 г., около 85% дел оставались незавершенными. Затор из незакрытых и растущий поток новых жалоб потребовали от Комиссара экстраординарных усилий и публичного обещания, что все недоработки будут ликвидированы к концу 2009/10 отчетного года.

В 2007 г. на самого парламентского Комиссара и его офис было распространено действие Закона о доступе к информации. При этом возник законодательно не урегулированный вопрос: а если у заявителя возникнет претензия к Комиссару либо к его сотрудникам, то куда следует направить жалобу? В результате для предотвращения конфликта интересов и разбора таких жалоб был назначен Специальный комиссар по информации, который рассматривает жа-

лобы на парламентского Комиссара. За 2007/08 г. Специальному комиссару было подано семь жалоб, из них только две признаны необоснованными.

В свою очередь, различные правительственные учреждения за последние несколько лет подали 29 судебных исков против Комиссара по доступу к информации, цель которых заключалась в ограничении его полномочий по ведению расследований. В результате судами вынесены решения, подтверждающие де-юре и расширяющие де-факто полномочия Комиссара рассматривать спорные вопросы и настаивать (давать свои рекомендации, обращаться в суд) на раскрытии и предоставлении правительственной информации.

В июле 2002 г. Верховный суд Канады постановил, что решения Правительства об отказе в предоставлении «документов Кабинета» могут быть с целью подтверждения их правомочности рассмотрены судами, а также другими органами, включая Комиссара по информации [7]. Данное решение подтвердило право Комиссара получать для расследования жалоб те самые документы, которые Правительством объявлены «документами Кабинета» и на этом основании засекречены.

После указанного решения Верховного суда в феврале 2003 г. Федеральный апелляционный суд постановил, что документы, предназначенные для правительственных обсуждений и содержащие исходную информацию, анализ проблем и варианты стратегии, могут раскрываться после принятия официального решения по обсуждавшемуся вопросу [8].

Как показывают отчеты комиссаров по доступу к информации за 2002/03, 2003/04, 2004/05, 2005/06, 2006/07 гг., суды, как правило, поддерживают решения, принятые парламентским Комиссаром. Характерный пример – недавнее (2007/08 г.) дело, касающееся сведений о переписи населения для подтверждения права на землю коренных народов Канады. Запрос на предоставление данных переписи был подан в Министерство статистики Канады Советом трех племен алгонквинов, которым эта информация была нужна для подтверждения своих прав на землю (Корона требует доказательства членства племен в Совете, их проживания на своих землях). Запрос был отклонен. Жалоба индейцев поступила на рассмотрение к парламентскому Комиссару, который рекомендовал раскрыть запрашиваемую информацию, но и после этого данные переписи индейцам предоставлены не были.

Федеральный суд постановил раскрыть информацию с условием, что заявитель сохранит конфиденциальность персональных данных людей, не принадлежащих к коренным народам. Федеральный апелляционный суд поддержал решение Федерального суда [9]. Таким образом, рекомендация Комиссара по доступу к информации получила судебную поддержку. Комиссар Роберт Марло продолжал следить за процессом, пока Министерство статистики Канады не представило под судебным принуждением требуемые сведения. Благодаря участию Комиссара племена получили необходимую информацию и подтвердили свои права на землю.

Многие канадские эксперты высказываются за расширение компетенции Комиссара по доступу к информации. Барбара Макисаак отмечает, что контрольные полномочия Комиссара можно усилить, предусмотрев для него в

Законе дополнительно посреднические функции, функции мониторинга исполнения Закона, обучения вопросам доступа к информации [10]. Другие исследователи считают целесообразным наделить Комиссара полномочиями третейского судьи. Тогда Комиссар, обладая правом принимать решения по раскрытию информации, за каждое принятое решение будет нести ответственность, а его статус во взаимоотношениях с госорганами станет совершенно другим, с которым просто невозможно будет не считаться.

Заметим, что на уровне канадских провинций комиссары по вопросам информации, как правило, обладают статусом третейского судьи. Весьма примечательно, что Специальная комиссия по вопросам доступа к информации и разработке рекомендаций для законодательных и исполнительных органов, проводившая в 2001/02 г. аудит канадской системы доступа к информации, пришла к выводу о том, что модель третейского судьи в провинциях работает лучше, чем федеральная модель Комиссара.

В настоящее время решения федерального Комиссара по раскрытию информации носят исключительно рекомендательный характер. Однако практика публичного отстаивания Комиссаром независимой от мнения госаппарата позиции, включая участие в суде на стороне заявителя, создает исполнительным органам неудобства и риски, требуя от них быть более аккуратными в обработке запросов и хорошо взвешивать аргументы при отказе заявителю. Как свидетельствует Дональд Савуа, напряженность между Правительством и Комиссаром по доступу к информации вылилась не только в судебные разбирательства, но и в попытки со стороны Правительства жестко контролировать бюджет офиса Комиссара с целью понизить эффективность его работы [11].

Из практики функционирования института Комиссара по вопросам информации следует, что дееспособность надзорного органа определяется прежде всего его статусом, конкретно – двумя статусными условиями. Орган должен быть защищен от политического, административного, коррупционного давления, то есть независимым. Второе условие: предписания надзорного органа, не оспоренные в суде, должны иметь существенный вес. Действительность этих условий не тождественна наличию соответствующих законодательных положений, при всей важности последних. В данном контексте следует рассмотреть еще одну важную факторную взаимосвязь: между правовым статусом надзорного органа и политическим режимом его функционирования.

Скажем, в Канаде экспертное сообщество склоняется к тому, что компетенцию Комиссара по доступу к информации следует расширить, наделив его правомочием выносить обязательные решения. Сейчас его предписания носят характер рекомендаций. Но и в качестве рекомендаций предписания канадского Комиссара весьма влиятельны, они в абсолютном большинстве случаев выполняются государственными органами, а при судебных разбирательствах, как правило, получают поддержку суда. Между тем во многих других странах, даже в тех из них, где предписания уполномоченных по доступу к информации де-юре обязательны, они часто просто не выполняются государственными органами. Не выполняются потому, что нарушители остаются ненаказанными: уполномоченный им не начальник и найти управу на министров ему очень трудно.

Чем же определяется высокий авторитет Комиссара в Канаде? Тем, что он является статусным «парламентским офицером» и раз в год делает доклад в парламенте о выполнении Закона о доступе к информации, в том числе представляя публике «черный список» нарушителей. Но вряд ли министры и чиновники так уж боялись бы попасть Комиссару на карандаш, если бы не политический контекст их «рабочего взаимопонимания», – этот контекст определяется остро конкурентной, изменчивой партийной системой, а также общим стремлением канадских представителей сделать свой парламент «влиятельным, как Конгресс (США)».

Библиографический список

1. Национальный план противодействия коррупции Пр-1568. Утв. 31 июля 2008 г. Президентом России Д. Медведевым // Рос. газ. 2008. 5 авг.
2. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: Федер. закон от 22 дек. 2008 г. № 262-ФЗ // Рос. газ. 2008. 26 дек.
3. О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федер. закон от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ // Рос. газ. 2009. 13 февр.
4. Access to Information Act. URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/A-1/index.html>
5. Privacy Act. URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/P-21>
6. Office of the Information Commissioner. URL: <http://www.infocom.gc.ca/>
7. URL: <http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/2002/2002scc57/2002scc57.html>
8. URL: <http://www.canlii.org/en/ca/fca/doc/2003/2003fca68/2003fca68.htm>
9. URL: <http://decisions.fca-caf.gc.ca/en/2007/2007fca212/2007fca212.html>
10. *McIsaac B.* The Information Commissioner Investigative Powers and Procedures. URL: <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-investigationIexec-e.html>
11. *Savoie D.J.* Court government and the collapse accountability in Canada and United Kingdom. Toronto, 2003. P. 287.

РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

E.S. Zitev
**The Phenomenon of Civil Society
in the National Social Sciences:
Modern State and Problems**

Basic scientific approaches and viewpoints on the topic of civil society are shown. Theoretical and practical problems of building a Russian model of civil society are marked.

Key words and word-combinations: civil society, the state, home policy, scientific theory.

Показаны основные научные подходы и точки зрения по тематике гражданского общества. Обозначены теоретические и практические проблемы построения российской модели гражданского общества.

Ключевые слова и словосочетания: гражданское общество, государство, внутренняя политика, научная теория.

УДК 316.3 323.2
ББК С60Ф66

E.C. Zumev

ФЕНОМЕН ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУКАХ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

В общественных науках и сознании россиян сегодня заметно некоторое охлаждение к теме построения гражданского общества в российских условиях. Соответствующий дискурс разворачивается уже не в плоскости «как приобщить российский социум к идеям гражданского общества?», а в области интерпретации самого термина, проблем измерения и оценки уже достигнутой степени «гражданственности». Специалистами подчеркиваются противоречия, содержащиеся в самой идее построения гражданского общества. Применительно к России все чаще отмечается, что построение эффективного гражданского общества маловероятно.

Общественный договор, положенный в основу гражданского общества как феномена, по мнению исследователей, явился отве-

том на вызов формирующегося слоя буржуазии, предпринимателей. В эпоху Нового времени государство уступило рынку, позволило рыночным механизмам главенствовать на протяжении двух столетий. Это в итоге привело к кризису либерализма, ответом на который стали идеи Нового курса, кейнсианства, этатизма. Как следствие, влияние государства временно восстановилось. Позднее утраченные позиции рынку вернул неоллиберализм лондонской, фрайбургской, чикагской школ, который попытался уравновесить горизонтальный и вертикальный контракты.

Россию, в силу различных причин и национального своеобразия, все эти перипетии и искания миновали. Горизонтальный общественный договор для нее оказался вообще не органичен, в то время как вертикальный социальный контракт (если такого рода «договор» можно назвать «социальным контрактом») играет определяющую роль [1, с. 130].

Современная Российская Федерация провозгласила себя социальным демократическим государством с рыночными отношениями в экономике. Но гражданское общество в ней формируется такое, какое только может выстроиться в условиях вертикального социального контракта. Это особенно заметно на примерах конкретных структур, прививаемых на российской почве. Например, товарищества собственников жилья (ТСЖ) повсеместно насаждаются как элемент гражданского общества, но в большинстве случаев отторгаются российским населением, чему в немалой степени способствуют несовершенное законодательство и общая низкая юридическая грамотность граждан.

Между тем проблемам формирования некоммерческих и негосударственных организаций (НКО и НГО) как основных структурных элементов национальной модели гражданского общества следует уделять значительное внимание как в теоретическом, так и в практическом аспекте. Частично обозначенная потребность удовлетворяется в работах А.А. Козлова, В.А. Самойловой, И.А. Григорьевой, Е.В. Галкиной, И.А. Максимова, которые раскрывают социальную роль НКО и НГО в обществе.

Прикладные исследования, посвященные разработке проблемной области построения гражданского общества, нуждаются в дальнейшем развитии. Одним из наиболее важных направлений здесь является его структурирование. Отмечая специфику отечественной модели, исследователи отмечают, что в отличие от стран Западной Европы, где гражданское общество создало арену для свободных собраний, выражения мнения и влияния, в России его организационные структуры насильственно насаждаются и интерес граждан к участию в них понижен. Кроме того, значительное количество гражданских сообществ носит марионеточный, символический характер и бездействует в силу своего юридического бессилия.

Тем не менее не все так однозначно. Одним из наиболее активных секторов можно назвать пенсионерские и ветеранские организации, а также сообщества людей с ограниченными возможностями. Во многом это объясняется тем, что они либо защищают собственные витальные потребности или оказывают социальную поддержку незащищенным слоям населения, либо состоят из пожилых людей, обладающих достаточными объемами свободного времени.

В отличие от указанных категорий населения, большинство российских граждан не ориентированы на прививаемый государством формат участия в структурах гражданского общества. Более того, представляется, что гражданское сотрудничество для них вообще малопривлекательно. Во многом это обуславливается в целом потребительской направленностью интересов представителей наиболее активных слоев населения.

Тенденция транзита гражданского общества к «сообществу потребителей» отмечается С.Н. Пшизовой [2, с. 100]. По мнению ученого, устоявшийся политический консьюмеризм следует понимать и как потребительски мотивированное политическое поведение, и как политически мотивированное потребительское поведение. Оба этих явления предлагается рассматривать как взаимосвязанные и взаимообусловленные. Таким образом, помимо чисто экономических аспектов потребления, в России можно выделить консьюмеризм в социальном и даже политическом аспекте: значительная доля общественных организаций финансируется из государственных (полугосударственных) или иностранных источников. В подавляющем своем большинстве такие организации либо выполняют ту же функцию «приводного ремня» властных структур, что и ассоциации советского времени, либо помогают людям выживать или заниматься разного рода специфической деятельностью, не предъявляя практически никаких требований к государству и не претендуя на участие в процессе принятия политических решений. Политическое и социальное влияние таких институтов несостоятельно.

И все же целые группы российского населения вовлечены в новые, неформальные практики, непосредственно не связанные с идеей гражданского общества (например, Интернет-сообщества и антиглобалисты). Подобного рода деструктивные или потребительски мотивированные зачатки вряд ли имеют перспективу перерасти в полноценные институты гражданского общества.

Таким образом, на сегодняшний день в Российской Федерации вместо одной эффективной формы гражданского общества сложились две параллельные – *недогражданского* общества. В связи этим неизбежно возникает вопрос о показателях, по которым ту или иную социальную структуру можно классифицировать как элемент гражданского общества. Следовательно, вырастает проблема анализа гражданского общества с социометрических позиций.

Социологическое изучение процессов формирования гражданского общества предполагает исследование в первую очередь актуальных сторон его развития. Эмпирическую основу могут составить результаты замеров общественного мнения, отражающего реальную экономическую, социополитическую и социокультурную ситуацию. Актуальные показатели уровня развития гражданского общества достаточно известны [3, с. 61], хотя к уже устоявшимся маркерам могут быть добавлены новые.

В качестве одного из ключевых показателей гражданственности общества сегодня можно выделить характер и содержание взаимодействия бизнес-структур и государства, отношения между которыми определяют ориентиры общественного развития, влияют на характер власти, стиль и применяемые технологии управления. Рост государственного сектора в экономике и сращивание

названных структур на различных уровнях иерархии не способствуют институционализации гражданского общества. Односторонний характер взаимоотношений государства и бизнес-элиты способствует утверждению в общественном мнении точки зрения, что существующее в России общество не является гражданским [4, с. 31].

Отражение феномена гражданского общества в сознании населения и соотнесение сформированного представления с существующими аналитическими разработками являются теоретически и практически значимой проблемой [5]. В обозначенном направлении, по нашему мнению, государство обязано предпринимать шаги, нацеленные на расширение контактов с обществом. Например, используя средства массовой информации, возможно разъяснить населению социально значимые законы, программы развития, цели и смысл водимых новшеств, мобилизовать граждан на социальное действие и общественную самодетельность.

Разрабатывая концепции гражданского общества, некоторые исследователи используют неклассические экономические теории, исходя, по всей видимости, из того, что «в вопросах производства, распределения и потребления люди в очень редких случаях руководствуются целями, нормами и ценностями, которые принято обозначать как «экономические» [6, с. 198]. Пользуясь подходами и методами таких теорий, ученые стремятся проанализировать и представить цели, нормы и ценности гражданского общества, способы и механизмы осуществления социальных связей и преемственности, соблюдения взаимных (преимущественно моральных и статусных) обязательств, поддержания престижа, творческой самореализации.

Это позволяет сделать принципиальный вывод, что модели (варианты) гражданского общества возможны в разных исторически конкретных формах, обусловленных внешнеполитическими и внешнеэкономическими (немаржиналистскими) ценностями, особенностями и эффективностью экономических структур, а также общенациональной институциональной социальной организацией (выраженной чаще всего в государстве).

В таком случае содержание и специфика собственно социальных отношений могут быть рассмотрены в терминах структурных композиций (социально организационное содержание отношений), что обычно делается в рамках структурного (на уровне акторов, социальных групп, сообществ) и институционального подходов. В частности, М.Н. Марченко отмечает, что на каждом этапе развития человеческой цивилизации были свои представления о государстве и гражданском обществе, складывавшиеся на основе существовавших в тот период государственно-правовых и общественных явлений, а также свое видение их границ и взаимосвязей [7, с. 62]. Поэтому аналитическое допущение об эффективном сотрудничестве государства и гражданского общества возможно применительно к любому этапу развития общества.

В целом же подобного рода позитивно направленные оценки базируются на неких идеальных конструктах и исходят из идеализированных представлений как о государстве, так и о гражданском обществе. Тем не менее даже сторонники построения «классического» гражданского общества сходятся в том, что

без налаженной системы экономических взаимоотношений, обеспечения социальной стабильности артикуляция и воплощение гражданских интересов следующего уровня (самовыражение, самореализация, потребности в признании и подобное) фактически невозможны. Институт частной собственности и развитый средний класс как экономический и социальный фундамент гражданского общества в отечественных условиях не получают того развития, которое обеспечило бы нужный уровень гражданственности общества. К сожалению, частная собственность в России гарантирована лишь номинально и для властных структур зачастую нет никаких препятствий для ее изъятия и «национализации». Формирование же социально активного среднего класса уже на протяжении многих лет находится в зачаточном состоянии.

Изложенное наталкивает на мысль, что по своим формальным и неформальным признакам сообщество российских граждан вряд ли может быть охарактеризовано как «национальное гражданское общество». К такому выводу побуждают результаты научных исследований, которые фиксируют: в сознании простых обывателей сами ценности гражданского общества не укоренены глубоко, и даже разделяющие эти ценности жители России не видят перспектив их практического воплощения.

Современные теоретические исследования, посвященные тематике гражданского общества, не направлены на концептуализацию феномена, а представляют собой инструментально-прикладные разработки. В центр своего внимания ученые ставят проблемы структуры, институтов и механизмов функционирования гражданского общества, определения показателей его эффективности. К сожалению, заключения, к которым приходят большинство исследователей, неутешительны: перспектива построения российской модели гражданского общества представляется неопределенной. Ученые констатируют, что по выделенным маркерным показателям современное российское общество не соответствует уровню гражданского.

Если в западной теории и практике построения национальных моделей гражданского общества найдены и апробированы наиболее устойчивые формы социальной организации, то для России актуальным является вопрос о переосмыслении самого термина «гражданское общество», о возможности адаптации западного опыта, об учете многовековой отечественной истории и современных реалий. В сравнительном аспекте уже сейчас видно, что, например, баланс вертикального и горизонтального социального контрактов в России оказывается смещенным в сторону первого, а структурные элементы гражданского общества так и не стали признаваемыми атрибутами жизни каждого российского гражданина. Во многом такая ситуация обусловлена конфликтом социально значимых интересов: государство в административном порядке насаждает определенные ценности, которые не сочетаются с естественными потребностями индивидов и социальных групп, осознаваемыми ими как частные или групповые интересы.

При научном рассмотрении проблем построения и функционирования гражданского общества, в том числе и при анализе его взаимоотношений с государственными структурами, широко применяются методы институционального

анализа и социологических исследований. Представляется, что они позволяют в достаточной мере полно исследовать методологически значимую проблему социального интереса как движущего фактора построения национальной модели гражданского общества. В то же время это будет означать завершение определенного этапа в эволюции научных представлений о гражданском обществе и выход на новый, комплексный по своему характеру уровень осмысления проблемы.

Библиографический список

1. Сидорина Т.Ю. Социальный контракт и гражданское общество в исторической перспективе и современных реалиях // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2007. Т. 5, № 2.
2. Пишова С.Н. От «гражданского общества» к «сообществу потребителей»: политический консьюмеризм в сравнительной перспективе // Политические исследования. 2009. № 2.
3. Шушпанова И.С. Гражданское общество в социологическом измерении // Социологические исследования. 2008. № 11. С. 59–63.
4. Сукиасян А.Х. Эволюция взаимоотношения власти и бизнес-сообщества как индикатор состояния гражданского общества в современной России // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2007. № 13. С. 29–34.
5. Леваинов В.К. Меры гражданственности в социализации // СОЦИС. 2007. № 1.
6. Ефимов О.И. К вопросу о структуре гражданского общества: анализ некоторых подходов // Личность. Культура. Общество. 2008. Т. 10, вып. 2. С. 197–204.
7. Марченко М.Н. Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 52–64.

**S.G. Sergeev
Non-Constitutional Political
Institutions: Legal Phenomenon
and Political Reality**

The problem of establishment and functioning of politically significant institutions in the Russian Federation that are not provided by the Constitution of Russia is raised. The defining legal and political aspects of the phenomenon are shown.

Key words and word-combinations: non-constitutional political institutions, institutional design, public management.

Ставится проблема учреждения и функционирования в Российской Федерации политически значимых институтов, не предусмотренных Конституцией России. Показаны определяющие правовые и политические стороны данного явления.

Ключевые слова и словосочетания: внеконституционные политические институты, институциональный дизайн, публичное управление.

УДК 321:342.4
ББК 66.03:67.400

С.Г. Сергеев

ВНЕКОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ПРАВОВОЙ ФЕНОМЕН И ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

Принятие в 1993 г. Основного Закона Российской Федерации [1] в правовом и политическом отношении означало наступление принципиально нового периода жизни страны и общества. Конфигурация политических институтов, их форма и компетен-

ция, а также основы организации и функционирования были учреждены на высшем – конституционном – уровне.

Чрезвычайно важным представляется то обстоятельство, что полномочия структур, задействованных в публичном управлении, устанавливались исходя из принципа «абсолютной определенности». В конституционном праве это означает, что орган или должностное лицо в своей деятельности могут совершать только то, что разрешено Основным Законом, – иначе говоря, применяется правило «запрещено все, что не разрешено». Особо следует подчеркнуть, что такой подход получил доктринальное оформление [2, с. 93; 3, с. 117]. Вместе с тем необходимо отметить, что в политологических работах, ориентированных в область исследования институционального дизайна отечественной политической системы, указанное обстоятельство в лучшем случае недооценивалось, а чаще всего им попросту пренебрегали.

Ретрансляция принципа «абсолютной определенности» из функциональной (компетентностной) в институциональную сферу логически означает, что в Российской Федерации не могут быть учреждены какие-либо участвующие в публичном управлении структуры (должностные лица, органы, институты), не предусмотренные действующей Конституцией страны. В противном случае возникает вероятность нарушения двух основополагающих принципов конституционного устройства демократического правового государства – законности и разделения властей, что неизбежно влечет за собой нарушение институционального баланса, заложенного в конституционную конструкцию публичной власти современной России.

Принципы законности и разделения властей, обращенные в систему политического управления, имеют как минимум две «негативные» (в терминологии конституционного права) стороны:

1) имеющиеся должностные лица, органы, институты не вправе исполнять полномочия, лежащие вне их компетенции (поскольку в противном случае они вторгаются в сферу ответственности иных субъектов управления или иных ветвей власти);

2) учреждение каких-либо новых управленческих структур неизменно должно сопровождаться компетенционным отграничением от уже имеющихся должностных лиц, органов, институтов; при установлении их компетенции краеугольным вопросом является определение того, законна ли будет их деятельность и не будут ли они проникать в область ответственности других ветвей власти.

Исходя из «абсолютной определенности» в ее функциональном (установленная компетенция органов и должностных лиц) и институциональном (учреждение органов и должностных лиц, предусмотренных Основным Законом) измерении, следует полагать, что образование каких-либо иных структур, участвующих в публичном управлении, должно предваряться внесением соответствующих изменений в действующую Конституцию страны.

Тем не менее начиная с 2000 г. в Российской Федерации были учреждены не предусмотренные Основным Законом значимые публичные институты, в той или иной форме включенные в систему политического управления как на

федеральном, так и на региональном уровне. В качестве примеров, имеющих общенациональное значение, следует назвать федеральные округа (2000 г.), Государственный совет Российской Федерации (2000 г.) и Совет законодателей (2002 г.), Общественную палату Российской Федерации (2005 г.).

Для группового (обобщающего) обозначения таких структур предлагается использовать термин «внеконституционные институты». Данное понятие указывает на их определяющую черту: учрежденные институты не предусмотрены действующей Конституцией РФ, не регулируются ею и, таким образом, формально-юридически находятся вне рамок Основного Закона. В то же время они вполне «вписываются» в российское конституционное поле и не противоречат конституционной идеологии (в противном случае их следовало бы обозначить как «антиконституционные институты»).

Примечательно, что подобная терминология уже была использована специалистами при оценке действий по формированию не предусмотренных Конституцией России управленческих структур. В частности, Р. Саква утверждал, что учреждение федеральных округов произошло «внеконституционным порядком» [4, с. 107], а создание юридической базы системы федеральных округов было «параконституционным» [4, с. 275].

Формальные причины создания внеконституционных институтов были различны. Однако, безусловно, они сочетали в своей природе и политическую, и правовую составляющие. Именно поэтому важно проанализировать внеконституционные институты как политическое по своему значению явление, являющееся правовым по своей форме феноменом.

Методология проводимого исследования предполагает рассмотрение как политических, так и правовых сторон и характеристик внеконституционных институтов. При этом методологическое значение имеет констатация того, что внеконституционные институты, по крайней мере на сегодняшний день, формально-юридически не наделены никакими властными полномочиями, но тем не менее очевидно «вписаны» в систему публичного управления. Вместе с тем каждый из них в отдельности предназначен исполнять собственную политическую роль и регулируется специальным («именным») нормативно-правовым актом.

Таким образом, в анализе внеконституционных институтов должно присутствовать как общее, так и частное. И то и другое наиболее продуктивно обозначить и описать представляется возможным лишь при сочетании политологического и юридического инструментариев.

Политологический анализ позволяет понять, в чем состоит предназначение и функциональная роль внеконституционных институтов в системе управления обществом (попутно заметим, что система собственно конституционных институтов кажется вполне достаточной, если не сказать – избыточной). Юридический анализ позволяет установить, какой статус (формальное место) занимают внеконституционные институты в существующей конституционной по своей природе системе публичного управления в Российской Федерации.

Не затрагивая вопросов, связанных с причинами возникновения конкретных внеконституционных институтов (в данной статье под таковыми подразу-

меваются только структуры общенационального масштаба, например Государственный совет или Общественная палата Российской Федерации), необходимо отталкиваться от следующих исходных пунктов исследования: 1) документы, которыми учреждались рассматриваемые внеконституционные институты, имеют разную юридическую силу и занимают весьма разноплановое место в иерархии нормативно-правовых актов; 2) несмотря на это, реальное политико-управленческое и общественно-политическое значение указанных институтов не соответствует иерархическому положению нормативно-правовых актов, которыми регламентируется их деятельность.

Даже весьма поверхностный взгляд обнаруживает определенный парадокс: нормативная формализация внеконституционных политических институтов не соответствует юридической логике, заложенной в Конституции РФ и воплощенной в системе национального права.

Иерархический принцип построения важнейших институтов публичного управления весьма однозначно виден в российском Основном Законе, достаточно обратить внимание на структуру действующей Конституции РФ – то, в какой последовательности расположены главы с четвертой по восьмую. Кроме того, политическое значение конституционных институтов в самом общем приближении довольно легко определяется по тому, какого вида нормативно-правовым актом регулируется его деятельность. Например, высшие представительные институты в Российской Федерации (глава государства и Федеральное Собрание) регламентируются исключительно Конституцией страны, высшая исполнительная и федеральная судебная власть – соответствующими федеральными конституционными законами, прокуратура и местное самоуправление – федеральными законами.

Однако в отношении внеконституционных институтов обозначенная закономерность не применима, что лишний раз (наряду с тем, что они попросту не упоминаются в Основном Законе) подчеркивает внеконституционный характер анализируемых структур.

Рассматривая внеконституционные политические институты, созданные на общероссийском уровне, необходимо обратить внимание на то, что их учреждение было оформлено нормативно-правовыми актами следующих видов (в соответствии с их иерархией): федеральным законом – Общественная палата Российской Федерации [5]; постановлением Совета Федерации – Совет законодателей [6]; указами Президента РФ – федеральные округа [7] и Государственный совет Российской Федерации [8].

В то же время политологический (политической роли и значения исследуемых внеконституционных институтов), да и формально-правовой (нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность внеконституционных структур) анализ позволяет разместить перечисленные внеконституционные институты в следующем – теперь уже политическом – иерархическом порядке по мере убывания реальной значимости соответствующего института в системе публичного управления в Российской Федерации: федеральные округа; Государственный совет Российской Федерации; Общественная палата Российской Федерации; Совет законодателей.

Таким образом, со всей очевидностью обнаруживается, что более значимый в управленческом отношении и – что очень важно – политический по своему характеру внеконституционный институт может быть учрежден и регламентирован менее значимым по формальной юридической силе нормативно-правовым актом.

Изменение же объективных или даже субъективных потребностей публичного управления вполне способно оказать решающее воздействие в направлении повышения или понижения значения внеконституционных структур в политической системе страны, или же полной ликвидации / замены иными институтами. Совершенно очевидно, что в случае какой-либо (функциональной или институциональной) реорганизации системы публичного управления в Российской Федерации внеконституционные политические институты могут быть сохранены или преобразованы – за рамками действующей Конституции РФ – либо переформатированы в конституционные, для чего потребуются конституционная реформа.

Закрепление рассматриваемых структур в Основном Законе РФ, безусловно, будет констатировать повышение их политической роли и существенное преобразование юридического статуса. При этом следует ожидать, что юридическая формализация (соответствующим нормативно-правовым актом) будет если не в полной мере, то в гораздо большей степени, чем в настоящее время, отражать реальное значение институтов в системе публичного управления.

Кроме того, в случае придания исследуемым структурам характера конституционных, автоматически разрешится проблема нарушения институционального баланса, заложенного в Основном Законе страны, поскольку таковой баланс переформируется вследствие конституционной реформы. С политической точки зрения развитие событий в указанном направлении является наиболее предпочтительным, так как значительно увеличивает юридическую определенность и выстроенную на ее основе функциональную (компетентностную) ясность институтов публичного управления.

Все прочие сценарные конструкции в своей основе выстраиваются исходя из признания сохранения внеконституционной природы рассматриваемых политических институтов. В таком случае (вернее, случаях) вариативность развития внеконституционных институтов представляется наибольшей, и в своих конкретизированных формах она в значительной мере будет обуславливаться ситуативным соотношением политических сил действующих конституционных институтов.

Несколько возможных вариантов преобразования внеконституционных институтов могут быть связаны с развитием парламентаризма и в крайнем его проявлении – с трансформацией Российской Федерации в парламентскую республику.

Во-первых, в случае возрастания политической роли федерального парламента, усиления его реальной, а не фиктивной представительности представляется наиболее вероятным ожидать ослабления или же полной ликвидации Общественной палаты РФ. На сегодняшний день она выступает в роли суррогатного

органа представительства социальных интересов, однако в отличие от Федерального Собрания не вправе претендовать на конституционное признание такой роли. Вследствие этого логично предположить, что развитие парламентаризма в стране будет способствовать канализации функций представительства только в парламентских структурах, предусмотренных действующей Конституцией РФ.

Во-вторых, реализация сценария трансформации России в парламентскую республику неизбежно будет связана не только с закреплением исключительной функции социального представительства за федеральным парламентом и, следовательно, с ликвидацией или же существенным политическим «переформатированием» Общественной палаты РФ. Помимо этого, следует ожидать заметное управленческое ослабление или же ликвидацию внеконституционных структур, ориентированных на институт президентства, – федеральных округов и Государственного совета РФ. Одновременно вероятным становится повышение значения Совета законодателей как органа, координирующего межпарламентское равноуровневое взаимодействие законодательных органов в федеративном государстве.

Усиление президентского начала в управлении государством в проекции на политические перспективы внеконституционных институтов выразится, вероятнее всего, в консервации последних. При этом весьма возможны обусловленные изменениями текущей политической ситуации тактические модернизации федеральных округов и Государственного совета РФ. Данные внеконституционные институты, порожденные президентской властью, далеки от исчерпания своих управленческих ресурсов и в обозримом политическом будущем вряд ли будут ликвидированы.

Если в отношении федеральных округов и Государственного совета следует ожидать как минимум сохранения их роли и значения в системе публичного управления, то Общественную палату РФ вкупе с Советом законодателей при усилении института президентства, вероятнее всего, ждет институциональная стагнация. Сильная президентская власть вряд ли будет заинтересована в развитии даже суррогатных форм сколь-нибудь политически значимого институционализированного социального представительства.

К «президентскому» сценарию примыкает вариант, в основе которого лежит допущение возможности унитаризации современной России, хотя существенно он, безусловно, будет отличаться:

1) федеральные округа формально-юридически перестанут быть федеральными, хотя сохранятся как институты и закрепятся в роли субрегиональных территориально-управленческих образований по подобию исторической модели российских генерал-губернаторств. В отличие от сегодняшней ситуации, ими может охватываться не вся территория страны, а только отдельные – наиболее важные и сложные в управленческом отношении – зоны Российского государства;

2) Государственный совет – не только в юридическом отношении (что соответствует его нынешнему положению), но и политически полностью преобразуется в совещательный орган при главе государства. Как ни парадоксально

покажется, его управленческая роль может возрасти. При этом он, вероятно, будет напоминать Государственный Совет Российской империи до реформы 1906 г. – формализованный институт публичного управления без каких-либо реальных политических функций. Необходимо отметить, что в современной Российской Федерации Государственный совет, безусловно, имеет политический вес;

3) значение Общественной палаты, скорее всего, останется прежним, хотя ее роль может измениться – в условиях унитарного государства данный институт способен взять на себя неформальные функции представительства социальных интересов, проявляющихся в российских регионах. Однако даже подобного рода трансформация вряд ли превратит Общественную палату в самостоятельный политический институт;

4) Совет законодателей в рассматриваемом сценарном развитии ожидает несомненная ликвидация, поскольку в унитарном государстве не может быть не только органа, координирующего деятельность «субъектных» законодателей, но и самих региональных парламентов как таковых.

Несмотря на всю кажущуюся маловероятной возможность унитаризации современной России, нельзя категорически отбрасывать такой вариант развития страны. Оценка перспектив изменения внеконституционных институтов в контексте указанного процесса однозначно показывает, что унитаризация государства будет одновременно означать его архаизацию.

Сценарий федерализации России представляется более вероятным и политически перспективным. В проекции на рассматриваемые внеконституционные институты он будет разворачиваться в сторону усиления политической роли и значения Государственного совета РФ и Совета законодателей как консультативных структур, транслирующих на федеральный уровень управления интересы исполнительных и законодательных ветвей власти субъектов Федерации. Но наиболее интересной может оказаться политическая судьба федеральных округов. Если данные внеконституционные институты организационно сохранятся в условиях развития федерализма, то, скорее всего, они превратятся в чисто управленческие структуры, лишённые политического значения. В отличие от них федеральная Общественная палата, напротив, может увеличить свое политическое значение, став одной из значимых скреп хотя и федеративного, но единого государства.

Приведенные сценарные описания не являются исчерпывающими, основаны на сегодняшнем состоянии внеконституционных политических институтов и просчитываемых эволюционных вероятностях дальнейшего развития страны. Что касается перспективной оценки внеконституционных институтов в целом, то следует признать: каких-либо серьезных аналитических оснований считать возможным их скорое преобразование в конституционные институты или же упразднение не представляется обоснованным.

Совершенно очевидно, что политическая судьба рассматриваемых структур теснейшим образом «завязана» на будущее конституционных институтов, по инициативе которых учреждались внеконституционные политические институты и на которые они ориентированы в своем функционировании. Следует

согласиться с известным российским политическим аналитиком Н. Петровым в том, что подобного рода образования (он их именует «субститутами» и рассматривает в более обширном фактологическом контексте) «не могут играть самостоятельной роли и служить каркасом политической системы, структурировать ее» [9].

Подводя определенный итог, необходимо отметить, что внеконституционные политические структуры обладают рядом достаточно выраженных качественных институциональных характеристик:

не будучи закрепленными в Основном Законе РФ, рассматриваемые институты тем не менее участвуют в публичном управлении;

юридически они учреждены конституционными институтами и посредством принятия соответствующих нормативно-правовых актов включены в политическую систему страны;

в функциональном отношении участвуют в управлении процессами общественно-политической, социально-экономической и даже культурно-духовной трансформации общества и государства.

С формально-юридической точки зрения существование внеконституционных образований, действующих в сфере публичного управления, не соответствует требованиям, предъявляемым к правовому государству. Правовой феномен внеконституционных политических институтов главным образом заключается в том, что они являются нормативными производными от конституционных институтов, не обладают собственной юридической легитимностью и в правовом отношении полностью зависят от конституционных властных структур, инициировавших их появление в политической системе Российской Федерации.

Учрежденные в минувшее десятилетие внеконституционные институты стали удобным средством решения тактических задач политического управления страной конституционными институтами. Внеконституционные структуры, очевидно, ситуативны в политическом отношении и свидетельствуют о текущей (если не принципиальной!) нерешаемости ряда публично-управленческих задач только лишь силами политических институтов, предусмотренных Основным Законом страны. Кроме того, они в значительной степени снимают политическую ответственность с конституционных властных политических институтов, действуя «параллельно» последним и «обслуживая» их. В этом и состоит их сущностное предназначение как политического явления.

Таким образом, и юридически, и политически внеконституционные институты связаны с конституционными. Функционально им отведена роль «приводных ремней» властных органов государства, осуществляющих (в большей или меньшей степени) реальную власть в современной Российской Федерации.

Библиографический список

1. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации. М., 2009.
2. Конституция Российской Федерации: энциклопедический словарь / авт. кол.: В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай (руководитель), Ю.А. Юдин. М., 1995.

3. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1998.
4. *Саква Р.* Путин: выбор России. М., 2005.
5. Об Общественной палате Российской Федерации: Федер. закон от 4 апр. 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 25 дек. 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6238.
6. Положение о Совете по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совете законодателей). Утв. постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 21 мая 2002 г.; действует в ред. от 9 дек. 2003 г. URL: www.council.gov.ru/lmc/thesis/index
7. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 30 апр. 2009 г.) // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2009. № 18 (ч. 2). Ст. 2222.
8. О Государственном совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 сент. 2000 г. № 1602 (в ред. от 23 февр. 2007 г.) // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633; 2005. № 28. Ст. 2865; 2007. № 9. Ст. 1061.
9. *Петров Н.* Субституты институтов. URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=40&article=1573>

V.A. Trukhanov, D.A. Arzhamov
**Evolution of the Paradigm
of National Security
in the Political Process of Russia**

Evolution of the paradigm of national security and its content in political process of modern Russia are considered. The bases of change of the paradigm of security are grounded.

Key words and word-combinations: national security, paradigm of security.

Рассматривается эволюция парадигмы национальной безопасности, ее содержание в политическом процессе современной России. Обосновываются основания смены парадигмы безопасности.

Ключевые слова и словосочетания: национальная безопасность, парадигма безопасности.

УДК 327(470+571)
ББК 66.2(2Рос)

**В.А. Труханов,
Д.А. Арзамов**

ЭВОЛЮЦИЯ ПАРАДИГМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ

Современная глобальная действительность может быть описана не только посредством категорий информационного общества и прогресса, но и такими категориями, как «вызовы», «риски», «скрытая угроза», «международный терроризм», «опасность», «безопасность», «идеологическое противостояние». В связи с этим имеется необходимость постоянной рефлексии текущих социальных процессов с точки зрения эволюции парадигмы национальной безопасности. Условия быстроизменяющейся окружающей

действительности, современная ситуация внутри страны и на международной арене, глобальные риски современности побуждают к постоянному рассмотрению вопросов, связанных с обеспечением безопасности личности, общества, государства, мира в целом.

Проведенный анализ исследований по рассматриваемой проблематике позволяет сделать вывод об эволюции теоретических представлений о безопасности и парадигмы безопасности в целом.

Фактор безопасности для человека – один из самых значимых [1, с. 77]. Неудивительно поэтому, что понятие «безопасность» актуализировалось в различные исторические периоды. В частности, С. Васильев и другие исследователи отмечают, что в древности, в античные времена, понимание безопасности находилось на уровне обычной логики и трактовалось как предотвращение опасности или вреда для человека, прежде всего физического (что с достаточной долей вероятности предсказуемо, учитывая ранний этап развития человечества). Например, в таком значении понятие «безопасность» употреблялось древнегреческим философом Платоном [2, с. 498].

В средние века под безопасностью понимали спокойное состояние духа человека, которое основывалось на его мнении о защищенности от любой опасности (подобное определение понятия «безопасность» указано в словаре французского мыслителя Робера) [3, с. 41]. Уязвимость такого понимания заключается в возможности ложного (сформировавшегося в силу субъективных причин) чувства защищенности человека. История отчасти подтверждает данное предположение, учитывая, что в таком значении термин редко использовался народами Европы, предположительно до XVII в. Вместе с тем «духовная» составляющая понимания безопасности создает предпосылки для существенного расширения истолкования рассматриваемого явления, вводя значимые дополнительные аспекты.

В XVII–XVIII вв. в философских трудах Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.Ж. Руссо, Б. Спинозы и других безопасность рассматривается в комплексе: мыслителями учитываются и материалистическая, и идеалистическая составляющие – и физическая, и моральная опасность для человека и общества. Именно это определение по праву получает широкое распространение в теории и практике западноевропейских государств.

Таким образом, на ранних стадиях существования человечества безопасность сводилась главным образом к обеспечению защиты индивида и сообщества от физического воздействия – от опасных природных явлений, от окружающих живых существ. По мере развития общества пришло понимание необходимости моральной, духовной безопасности, потребовалась защита не только от естественных, но и от создаваемых опасностей.

Вследствие бурного научно-технического прогресса, становления национального государства и возникновения проблемы его суверенитета безопасность приобретала все большее научное осмысление и стала близка к современному ее пониманию. Исторические условия, в которых формировалась парадигма безопасности, оказали определяющее воздействие на ее характер и содержание, которые отчасти остались неизменными до наших дней. Стремление к захвату

территорий, природных и человеческих ресурсов с целью укрепления своей мощи, силы и влияния вынуждало одних применять физическое насилие в отношении других. Эти исторические условия предопределили основные направления концептуальных представлений о безопасности.

Первое направление выражено в учении Т. Гоббса, который в своих работах указывал, что для окончания «войны всех против всех», обеспечения внутреннего мира граждане должны подчиниться могущественному правителю, суверену. Иными словами, в концепции Т. Гоббса проблема безопасности решается авторитарно сувереном с помощью силы.

Представитель второго концептуального направления – И. Кант, выступая против подхода Т. Гоббса, предложил схему «постоянного мира» как моральной нормы. Согласно изложенному им пониманию проблемы безопасность возможна на основе просвещенного политического порядка – республиканской конституции, основного закона. В концепции И. Канта главным инструментом обеспечения безопасности выступают моральные нормы и обязательства, выраженные в праве.

Третье концептуальное направление получило свои очертания в концепции Г. Гроция, который в противовес позиции Гоббса предположил, что государства-нации не просто участвуют в борьбе без правил, а ограничены в возможных конфликтных ситуациях общими правилами и институтами.

Создание Лиги Наций в результате Версальского соглашения и создания Версальско-Вашингтонской системы (1919 г.) может быть истолковано как попытка заменить систему «баланса сил» (понимаемую как международная система баланса действий и интересов национальных акторов, существовавшая в XVIII – начале XX в.) концепцией И. Канта в международном масштабе, системой коллективной безопасности. Ряд исследователей связывают основные принципы мирного сообщества Лиги Наций и трактат И. Канта «К вечному миру», содержащий культурные и философские основы будущего объединения Европы. В качестве основного посыла здесь выступал тезис о том, что угроза безопасности одного государства – члена Лиги является угрозой для всех, входящих в альянс.

Новый акцент в понимании безопасности привнес Свод принципов международного сотрудничества в поддержании мира и безопасности (Атлантическая хартия Организации Объединенных Наций, 1941 [4]), предложенный президентом Соединенных Штатов Америки Ф. Рузвельтом и премьер-министром Великобритании У. Черчиллем. Предполагалось, что система безопасности может существовать и будет эффективна, только если она основана на объединении разрозненных сил и соблюдении прав человека.

Позднее данный тезис был развит в Уставе ООН [5], где отмечено, что безопасность всех членов Организации должна гарантироваться системой коллективной безопасности (в исключительных случаях допускающей использование сил для самообороны), предусматривающей общие нормы для индивидов и для государств. Тем самым в середине XX в. концептуальное понимание безопасности существенно приблизилось к концепции Г. Гроция. Однако в деятельности ООН такой подход не мог быть реализован в полной мере, по-

сколькx этому не способствовали взаимоисключающие претензии США и СССР на мировое господство. Тем не менее национальная безопасность все в большей степени стала восприниматься как составная часть общей парадигмы безопасности, которую следует трактовать как процесс эволюции в сторону всеобщей, глобальной безопасности.

При анализе понимания рассматриваемого явления применительно к советскому периоду следует отметить акцентирование характера безопасности: семантический и лингвистический анализ применяемого термина свидетельствует о первостепенной роли безопасности государства, что непосредственно выражается в формулировке термина «государственная безопасность». Установлено, что в России данное понятие было впервые использовано в нормативных документах в 1934 г. в ходе создания на базе бывшего Объединенного государственного политического управления СССР, переименованного в Главное управление государственной безопасности, Народного комиссариата внутренних дел СССР, которому были переданы функции ОГПУ [3, с. 42].

Термин «государственная безопасность» нес на себе определенную идеологическую нагрузку. В 1936 г. он получил закрепление в Основном Законе (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик (п. «и» ст. 14, п. «т» ст. 49) [6] и, как следствие, в подзаконных актах, ведомственных документах, правовой литературе. Даже в теоретическом отношении проблематика государственной безопасности была «закрытой», проводилась научно-исследовательскими и учебными заведениями КГБ СССР, ГРУ Генерального штаба и другими специализированными организациями.

Российская действительность периода перестройки и 1990-х годов внесла существенные коррективы в понимание безопасности в России. Открытие границ, изменение формы собственности на основные средства производства, ослабление государственной власти, усиление криминальных организаций, угроза целостности государства, возникновение в тот период расовой ненависти и проявления экстремизма, утрата ценностных ориентиров общества стали новыми факторами, обусловившими направление исследовательской мысли. Государство также отреагировало на изменение действительности. В частности, в 1997 г. была утверждена Концепция национальной безопасности Российской Федерации [7], в 2000 г. в нее внесены изменения, тогда же приняты Военная доктрина [8] и Доктрина информационной безопасности [9].

Тезисы, изложенные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. [10], в концепции «суверенной демократии» В.Ю. Суркова [11], в программной статье Д.А. Медведева «Россия, вперед!» [12], позволяют сделать вывод о принципиальной оценке проблем национальной безопасности России в контексте понимания безопасности как глобального, общемирового явления.

Так, в концепции «суверенной демократии» отмечается, что выгоды от глобализации распределяются неравномерно, «победители» в процессе глобализации уже определены, нашей стране они оставляют только роль «проигравшего». Вместе с тем суверенитет рассматривается не как закрытость и изолированность, а как открытость, выход в мир и участие в конкурентной борьбе. В

статье «Россия, вперед!» слабое социально-экономическое развитие увязывается с нестабильностью на Кавказе и местом России на международной арене, не соответствующим ее исторической роли. По мнению Президента РФ, Россия не просто должна оставаться в числе стран, которые принимают решения по вопросам организации мирового порядка, но это ее обязанность, вытекающая из особенностей географического и политического положения. Такой подход достаточно актуален в силу того, что все большая взаимозависимость стран и народов (трансформация международной системы, интеграционные процессы и др.) требует нового осмысления и определения безопасности страны не только с точки зрения внутренних угроз, но с точки зрения ее места и роли во всеобщей безопасности.

Рассматривая содержание понимания вопросов национальной безопасности в России, следует обратить внимание на следующие особенности. Во-первых, система обеспечения национальной безопасности России проходит свое становление в условиях усиления антагонизма в международных отношениях в целом, а также России в отдельности – как с ведущими мировыми державами (особенно Япония, Китай, США), так и с государствами, образованными на территории бывшего СССР. Во-вторых, становление системы национальной безопасности России происходит в условиях утверждения новой государственности, формирования новых внутрироссийских общественных отношений.

Иллюстрацией изложенному могут служить некоторые положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Так, среди целей национальной безопасности в документе заявлены «создание безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства». В противовес советскому подходу, в определении понятия «национальная безопасность» и в целом через всю Стратегию проходит мысль о приоритете личности над обществом, а общества над государством. В данном документе заявлено и обеспечение безопасности в духовной сфере. Кроме того, Стратегия увязана с иными стратегическими документами государства, что позволяет рассматривать и решать проблему в комплексе.

Очевидно, что границы понимания явления сегодня расширились, произошла смена парадигмы безопасности. Ранее понятие «безопасность» рассматривалось в основном применительно к государству и затем – к обществу, тогда как в настоящее время акцент смещен в сторону личности, затем – общества и затем – государства. Более отчетливо выражена необходимость обеспечения «духовной безопасности» ввиду наличия соответствующих угроз. Все эти существенные изменения фиксируются как в официальных документах, так и в теоретических исследованиях, а также в практических действиях уполномоченных органов.

Библиографический список

1. Маслоу А. Мотивация и личность. СПб., 1999.
2. Платон. Собрание сочинений. СПб., 2007. Т. 2.

3. Васильев С. Новые подходы к понятию безопасности России // Обозреватель. 1999. № 3. С. 41–43.
4. Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Раздел «История ООН». URL: <http://www.un.org/russian/basic/history/charterhistory/atl.html>
5. Устав Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/>
6. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 года. URL: <http://www.constitution.mvk.ru/content/view/212/159/lang,russian>
7. Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Рос. газ. 1997. № 247.
8. Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 апр. 2000 г. № 706 // СЗ РФ. 2000. № 17. Ст. 1852.
9. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 9 сент. 2000 г. № Пр-1895) // Рос. газ. 2000. № 187.
10. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
11. Сурков В.Ю. Суверенная демократия и «Единая Россия» // Стратегия России. 2006. № 3. С. 5–24.
12. Медведев Д.А. Россия, вперед! URL: <http://www.kremlin.ru/news/5413>

M.V. Mamonov
Public-Political Stability
in Russia:
the Bases and Mechanisms
of Achievement

The population's appraisal of social and political stability in the Russian Federation is analyzed. The special role of political factors when estimating the social and political situation by people was shown.

Key words and word-combinations: political process, expectations, relative expectation deprivation, mass communications.

Проанализирована оценка населением общественно-политической стабильности в Российской Федерации. Показана особая роль политических факторов при оценке населением экономической и социальной ситуации в стране.

Ключевые слова и словосочетания: политический процесс, ожидания населения, относительная экспектационная депривация, массовые коммуникации.

УДК 316.334.3
ББК 60.561.3

М.В. Мамонов

ОБЩЕСТВЕННО-
ПОЛИТИЧЕСКАЯ
СТАБИЛЬНОСТЬ
В РОССИИ:
ОСНОВЫ И МЕХАНИЗМЫ
ДОСТИЖЕНИЯ*

Важной характеристикой политического процесса в современной России является общественно-политическая стабильность, достигнутая в период президентства Владимира Путина и сохраняющаяся после его ухода

* Статья подготовлена в рамках проекта «Создание многофакторной модели депривационного анализа конфликтного потенциала обществ в условиях структурных преобразований» (проект Российского фонда фундаментальных исследований № 09-06-90362-Ю-Осет_a).

с должности главы государства. В числе основных проявлений стабильности – высокий уровень удовлетворенности населения характером развития страны и принятие реализуемой политики, устойчивость отношения россиян к ключевым политическим акторам, низкий уровень протестной активности.

Анализ общественно-политической ситуации в Российской Федерации предполагает определение причин и составляющих стабильности, а также поиск ответов на вопросы: почему рейтинг В. Путина вне зависимости от занимаемой должности стабильно высок, а его преемник Д. Медведев лишь ненамного отстает от предшественника; почему в ходе выборов в большинстве случаев партия «Единая Россия» демонстрирует стабильно высокий результат, а также как объяснить, что экономические трудности, проявившиеся в национальной экономике в условиях мирового кризиса, практически не сказываются на уровне доверия к политическим акторам и властным институтам; почему в условиях падения большинства экономических показателей россияне крайне сдержанно рассматривают возможность собственного участия в различных акциях протеста?

Список вопросов может быть значительно расширен. Ответ на них невозможен без понимания природы стабильности как самостоятельного явления и определения ее детерминант.

Представляется, что именно категория стабильности является ключевой для анализа современного процесса в Российской Федерации. Как показывают данные социологических опросов, свое видение стабильности имеет большинство респондентов, которые полагают, что она определяется уверенностью в завтрашнем дне, спокойным настоящим, отсутствием перемен и потрясений [1]. Логичность такого понимания рассматриваемого явления диктуется здравым смыслом и обывательским восприятием действительности. Вряд ли что-то лучше характеризует предсказуемость жизни, чем устойчивость и понятность материального положения.

«Путинский» период для большинства россиян стал олицетворением стабильности. Ее достижение в период президентства В. Путина называется россиянами в качестве одного из трех наиболее важных результатов работы главы государства [2]. К слову сказать, эта же закономерность проявляется и при оценке респондентами деятельности Л.И. Брежнева (по результатам социологического исследования, проведенного ФОМ в 2006 г.). В числе трех самых важных положительных результатов его деятельности участники опроса называли бесплатное образование, бесплатное здравоохранение и стабильность – уверенность в завтрашнем дне [3]. Представляется, что для россиян именно ощущение политико-социальной стабильности, трансформирующееся в личном плане в уверенность в завтрашнем дне, и является одним из базовых компонентов ценностной и оценочной систем.

Полученные ФОМ данные подтверждаются и опросом ВЦИОМ, проведенным 24–25 мая 2008 г. Социологи спрашивали россиян, как они оценивают деятельность политических лидеров России последнего столетия – от императора Николая II до Владимира Путина. В рейтинге политиков, под руководством которых, по мнению опрошенных россиян (1600 человек), Россия разви-

валась в правильном направлении, лидирует Владимир Путин (80%); на втором месте – Леонид Брежнев (41%), на третьем – Владимир Ленин (33%); по 31% голосов набрали Иосиф Сталин и Николай II; далее следуют Никита Хрущев (29%), Михаил Горбачев и Борис Ельцин (по 17%). Борис Ельцин занимает первое место в списке политических лидеров, при которых, по мнению респондентов, Россия шла по неверному пути (64%); за ним следует Михаил Горбачев (63%) [4].

Природа стабильности состоит в определении вероятности достижения сформулированных перспектив, то есть перспективы предстают неким образом будущего, наполненным ожиданиями. Именно ощущение достижимости или реализации ожиданий и создает уверенность в завтрашнем дне. В связи с этим логичен вопрос: относительно чего возникают или формулируются ожидания россиян, в какой степени они являются объектом управления?

Можно предполагать, что экономические характеристики ситуации являются базовыми в процессе оценки населением своего положения и окружающего мира. С одной стороны, это так. Стабильность в глазах населения – это прежде всего «высокие, вовремя выплачиваемые и постепенно растущие зарплаты и пенсии» [1]. С другой стороны, говорить об экономической стабильности в условиях мирового кризиса не приходится. По данным Фонда «Общественное мнение», в конце августа 2009 г. только 3% населения оценивали экономическое положение как хорошее, 45% как удовлетворительное, 43% как плохое [5]. Значит, состояние российской экономики признают хорошим лишь отдельные респонденты, на жизни которых кризис, очевидно, совсем не сказался. Почти 90% опрошенных считают, что при оценке экономической ситуации целесообразно применять категории отрицательного смыслового наполнения. Заметим, что уровень позитивных оценок никогда не превышал 10% – этот показатель был характерен для рубежа 2007–2008 гг.

Очевиден парадокс: население крайне критично оценивает состояние национальной экономики, но при этом позитивно воспринимает власть, о чем свидетельствует устойчивость рейтинга первых лиц государства.

Справедливости ради отметим, что, по данным многолетних наблюдений, группа удовлетворительно и негативно оценивающих национальную экономику за период проведения таких опросов (с 2002 г.) никогда не была меньше 76% от общего числа опрошенных. Менялось только соотношение тех, кто высказывал резко негативные или удовлетворительные оценки. Если в 2002–2005 гг. преобладали негативные оценки, то с 2006 г. вплоть до января 2009 г. доминировали удовлетворительные оценки. Экономический кризис, докатившийся в начале 2009 г. до провинции, опять привел к увеличению частоты высказывания негативных оценок экономического состояния России.

Рассмотрение экономической детерминанты стабильности дает основание сделать два принципиально важных вывода: 1) экономическая составляющая рассматриваемого явления слабо выражена; 2) стабильность – это прежде всего предсказуемость процесса, а не его позитивное изменение. Опросы позволяют предположить, что осознание состояния экономики страны способствовало приспособлению людей к сложившейся ситуации, а бедность

не становилась причиной роста негативных оценок. Примечательны данные другого социологического опроса, результаты которого представлены ФОМ (табл. 1) [6].

Таблица 1

**Оценка экономического положения России
в сравнении с другими странами, %**

Вариант ответа	03.1998	01.1999	01.2000	09.2000	11.2001	06.2002	12.2006	12.2007	11.2008	03.2009
Находится в первой десятке	4	2	2	7	10	9	8	13	29	20
Находится между 10 и 50-м местом	27	17	17	27	31	29	33	36	39	38
Находится между 50 и 100-м местом	27	28	44	30	25	27	24	22	10	15
Находится среди наиболее отстающих стран	28	44	25	25	21	25	14	6	4	7
Затрудняюсь ответить	15	8	11	11	13	11	21	23	18	20

Степень критичности оценок экономического положения страны подтверждается и при сопоставлении с другими странами. В ноябре 2008 г. – последнего успешного докризисного года – только 29% населения считали, что Россия по экономическому развитию входит в число лидеров, и всего 3% в декабре 2007 г. сочли ее лидирующей в плане материального положения граждан.

Вообще уровень критичности в оценке собственного материального положения намного выше, чем в оценке состояния экономики (табл. 2). Объяснение этому лежит в факте изначальной неэффективности информационной политики власти в этом вопросе: невозможно бедному внушить, что он богат, даже жестко контролируя информационные потоки.

Примечательно, что на протяжении семи лет президентства Путина (2001–2007) фиксируется факт относительной стабильности суммарных оценок первой и второй групп по обеим таблицам, несмотря на наличие реальных экономических изменений. Необъясним практически двукратный рост показателей, произошедший на рубеже 2000 и 2001 гг. Это служит дополнительным подтверждением высказанного ранее предположения о слабости экономической детерминанты оценочной деятельности респондентов. Очевидно, экономические оценки отражают отдельные компоненты эмоционально-психологического состояния общества.

Начало экономического кризиса привело к значительному падению позитивных оценок по большинству социально-экономических показателей. Так, по данным О. Каменчук [7], директора по коммуникациям ВЦИОМ, кризис при-

вел к падению пяти из шести постоянно отслеживаемых ВЦИОМ индексов удовлетворенности экономической и политической ситуацией в стране (индекс социального оптимизма, собственно материального положения россиян и др.). На протяжении последних лет эти индексы уверенно росли.

Таблица 2

**Оценка положения России в мире
по уровню материального достатка населения, % [6]**

Вариант ответа	03.1998	01.1999	01.2000	09.2000	11.2001	06.2002	12.2006	12.2007
Находится в первой десятке стран	2	1	1	3	3	4	3	3
Находится между 10 и 50-м местом	20	10	11	15	19	20	22	26
Находится между 50 и 100-м местом	28	31	37	29	32	30	30	31
Находится среди наиболее отстающих стран	35	51	40	44	35	35	26	20
Затрудняюсь ответить	16	7	10	9	12	11	19	20

Следствием кризиса стало падение и социального оптимизма, и уровня оценок направления развития страны, и оценок экономической ситуации, как в стране, так и в семье. Единственный индекс, который не обвалился, хотя снижение все равно произошло, – это оценка политической ситуации в России. В чем причина такого расклада? Почему даже кризис не сказывается на оценке политической ситуации в стране и деятельности первых лиц государства? Заметим, что стабильность уровня потенциальной протестной активности населения позволяет сформулировать предположение, что именно оценка политической ситуации детерминирует характер и интенсивность политической активности населения, в том числе и протестной.

Разобраться в складывающейся ситуации поможет анализ современной политической практики. Для российского политического процесса последних девяти лет характерна общность тенденций в части управления публичным пространством и способов формирования общественного мнения. Президент Дмитрий Медведев перенял методы работы своего предшественника. Это позволяет рассматривать девятилетний период как целостность и выявлять общие тенденции в формировании ожиданий и оценок действительности.

Система ожиданий – комплексное явление. Часть из них имеет личный характер, другие же – коллективны и определяются спецификой территориальной и гражданской идентичности населения. Они значимы для людей как части общества. По нашему мнению, эти ожидания и могут быть объектом управленческой практики. Задача власти состоит в том, чтобы определить объект ожиданий и показать возможность или факт их реализации.

Оценка реальности через призму сформировавшихся ранее ожиданий опре-

деляет характер оценки действительности. Превышение ожиданий по сравнению с оценками реальности приводит к росту негативных оценок, обратный процесс – к увеличению позитива в оценках и формированию ощущения стабильности, предсказуемости, уверенности в завтрашнем дне и реальности ожидаемого.

По нашему мнению, в основе оценки конкретной ситуации лежит ее соотношение с ожиданиями, при этом сами параметры ситуации подчас имеют второстепенное значение. Рассогласование реальности и ожиданий определяет характер формирующихся настроений, влияющих, в свою очередь, на политическое поведение и оценку деятельности политических акторов.

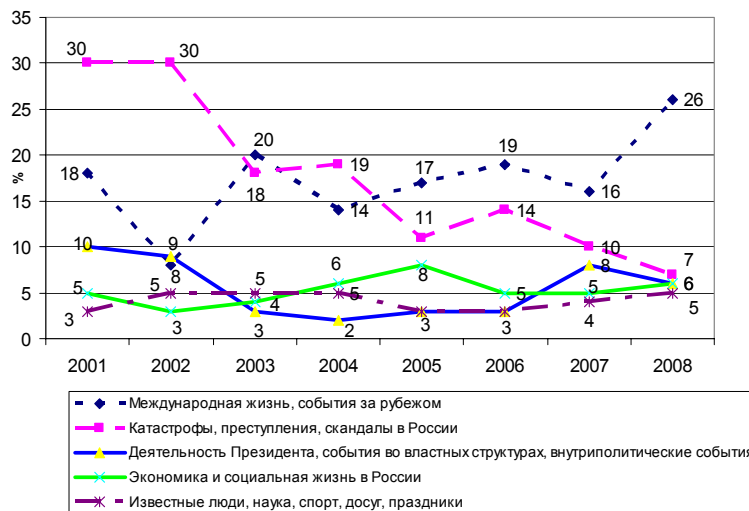
Значимость негативных ситуаций как фактора мотивации поведения населения резко снижается, если они были ожидаемыми. Они будут восприниматься как неизбежность и лишь в малой степени активизируют негативные настроения. В то же время в условиях ожидания негативного развития событий реализация сценария пусть с небольшим, но позитивным результатом станет основанием для значительного улучшения настроений и оценок действительности, даже если полученный результат при объективной оценке окажется весьма скромным.

Важным в указанных случаях является признание управляемости как системой ожиданий, так и оценками реальности. При этом обоснованно называть рассматриваемое явление экспектационной депривацией.

Одним из достижений путинской команды стало превращение высказанных положений в элемент политической практики. Можно зафиксировать целенаправленные усилия по управлению системой ожиданий через актуализацию отдельных проблем или групп проблем, представляющих значение для большинства россиян. В целях реализации этого власть сосредоточила в своих руках значительное количество медийных ресурсов. Поэтому логично рассматривать ситуацию с помощью данных о значимости составляющих медиа-повестки для населения.

Еженедельно Фонд «Общественное мнение» в рамках проекта «Индикаторы» задает респондентам вопрос: «Какие события прошедшей недели, о которых сообщалось в средствах массовой информации, больше всего заинтересовали Вас, привлекли Ваше внимание?». Данный вопрос является открытым, что предполагает самостоятельное формулирование респондентами ответов. Полученные среднегодовые показатели за 2001–2008 гг. представлены на рисунке [8].

Результаты социологических опросов свидетельствуют, что в течение всего срока их проведения наиболее актуальными для россиян стали сюжеты о катастрофах и международной жизни, попадание которых в СМИ обусловлено скорее политической волей и заказом, чем значимостью для россиян. Международные сюжеты доминируют с 2005 г. Примечательно, что, начиная с этого времени, ранее стабильный уровень положительных оценок деятельности и уровень доверия Президенту РФ Владимиру Путину стал повышаться, притом что адекватного роста положительных оценок состояния экономики не фиксировалось (табл. 3) [9].



Мнение респондентов о наиболее актуальных и значимых событиях, освещенных в СМИ, %

Таблица 3

Отношение населения к Президенту РФ В.В. Путину, %

Вариант ответа	2005	2006	2007
Доверяю Президенту РФ	47	54	68
Положительно оцениваю деятельность Президента РФ	38	47	63

Полученные данные позволяют предположить, что основным объектом ожиданий, формируемых властью у населения, являются вопросы международных отношений, медийное освещение которых на протяжении последних лет осуществляется наиболее интенсивно. Благодаря СМИ они становятся частью повестки дня. Именно через актуализацию этих проблем, демонстрацию способов и практики их решения политическое руководство России демонстрирует населению свою результативность, тем более что возможностей для проверки и оценки реального уровня результативности международной деятельности российских политиков у населения нет.

Эффективность международной деятельности Президента РФ (а именно он в глазах россиян и является основным проводником воли страны на международной арене) привела к изменению оценок роли Российской Федерации в международных процессах. Согласно данным опросов, сегодня 60% населения считают Россию великой державой (в 1996 г. подобного мнения придерживался всего 21% населения) [10].

Субъективная результативность деятельности Президента Путина на между-

народной арене и стала основой для формирования ощущения стабильности, реализуемости ожидаемого, которые проецируются на различные сферы жизнедеятельности человека и общества в целом. Обозначенная зависимость настроений россиян от оценки результативности внешнеполитической деятельности главы государства подтверждается и на других примерах, относящихся к президентству Дмитрия Медведева. В число наиболее ярких входит «пятидневная война».

Грузино-югоосетинский конфликт привлек внимание подавляющего большинства россиян. Согласно данным опроса, проведенного ФОМ 16–17 августа 2009 г., более 50% респондентов заявило о том, что это событие, освещенное в СМИ, привлекло их внимание. В целом же за август вопросы международной жизни отметили в качестве наиболее значимых и интересных в медиа-повестке 61% опрошенных. Одним из последствий военного конфликта на южных рубежах России стало увеличение рейтинга доверия Президенту Дмитрию Медведеву. Если положительный уровень доверия в июле 2008 г. составлял 46% и был стабилен в течение предыдущих месяцев, то к сентябрю он поднялся до 56% и также оставался стабильным на протяжении последующих месяцев [11].

Представленные факты позволяют утверждать, что в основе общественно-политической стабильности в России лежит признание населением эффективности руководства страны по ограниченному числу направлений, в частности – международной деятельности. Вопросы международной жизни стали в последние годы пространством формирования ожиданий и демонстрации результативности деятельности власти, прежде всего Президента РФ, что в значительной степени определяет отношение населения к действительности и оценку отдельных политических акторов.

Таким образом, управление повесткой дня является механизмом формирования общественно-политической стабильности. Ее формирование детерминировано не столько реальным положением дел в экономической и социальной сфере, сколько эффективностью управления массовым сознанием через влияние на повестку дня населения и СМИ.

Библиографический список

1. URL: bd.fom.ru/report/map/d072121
2. URL: bd.fom.ru/report/map/d081721
3. URL: bd.fom.ru/report/map/dd064934
4. URL: news.vl.ru/world/2008/11/06/vosmiletka/
5. URL: bd.fom.ru/pdf/d34sitek.pdf
6. URL: bd.fom.ru/report/cat/inter_pol/mesto_v_mire/d091317
7. URL: wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/11688.html?no_cache=1&cHash=cb2b306320
8. URL: bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0917/d091716 ; bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0915/d091518
9. URL: bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dominant2008/dom0804/d080401
10. URL: bd.fom.ru/report/map/d083422
11. URL: bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dominant2008/dom0844/d084402

A.G. Zabbarov
**Models of Interaction
 between Power Bodies
 and Public Associations
 of the "Third Sector"**

The article focuses on models of interaction between power bodies and public associations. Subjective and objective reasons hampering the interaction between power bodies and public associations are analyzed. Necessary conditions for effective collaboration between power and public structures are identified.

Key words and word-combinations: public associations, power bodies, interaction models.

Рассматриваются модели взаимодействия органов власти с общественными объединениями. Проанализированы субъективные и объективные причины, затрудняющие взаимопонимание между властью и гражданскими структурами. Определены условия, необходимые для установления эффективного сотрудничества властных и общественных структур.

Ключевые слова и словосочетания: общественные объединения, органы власти, модели взаимодействия.

УДК 1:316:0.61.2
 ББК 60.027:66.7

А.Г. Заббаров

МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ «ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА»

Деятельность общественных объединений призвана сократить разрыв между обществом и властью, поскольку представители властей вынуждены «сочетать свои действия с общественной инициативой граждан, избегать силовых методов решений, всемерно оберегать приоритетность статуса личности, обеспечивать гарантии ее неотъемлемых прав на свободное самовыражение» [1, с. 10].

Согласно ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» таковые «могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия» [2]. На наш взгляд, под общественными объединениями следует понимать все организационно-правовые формы, за исключением политических партий, поскольку их отнесение к третьему сектору считаем некорректным.

Сегодня в России происходит становление и оформление организаций третьего сектора как активнодействующих субъектов общественно-политической жизни, однако не всегда между представляющими некоммерческий сектор организациями и властными структурами выстраиваются конструктивные отношения. Взаимодействие власти с общественными объединениями представляет собой довольно сложный и многоаспектный процесс. Анализ имеющихся подходов, про-

веденный А.Ю. Сунгуровым, позволил выделить три варианта интеракции между органами власти и гражданскими структурами: сотрудничество, игнорирование и конфронтация [3].

С нашей точки зрения, модель игнорирования свидетельствует об отсутствии сотрудничества и не может выступать вариантом интеракции, поскольку последняя требует проявления активности. Сотрудничество же может быть как партнерским, подразумевающим определенное равенство сторон, так и доминирующим, вплоть до полного подчинения одной стороны. Взаимодействие органов власти и общественных объединений представляет собой «развивающуюся во времени последовательность взаимных действий органа власти (или его представителя) и актива общественных организаций» [4, с. 40]. С учетом этого в работе будут рассматриваться только сотрудничество (партнерское и доминантное) и конфронтация. Каждый из этих вариантов выстраивания отношений между органами власти и общественными объединениями может развиваться по нескольким сценариям, создавая определенные модели интеракции.

Частными случаями партнерского взаимодействия являются «модель садовника», «модель архитектора» и «модель диалога» [3]. Первая характеризуется принятием органами власти различных уровней нормативных актов и иных мер, которые способствуют появлению и развитию независимых общественных объединений. Эта модель стала доминирующей в крупных городах России в 1991–1993 гг., поскольку российским властям необходимо было не только декларировать свободу слова и демократию, но и предпринять меры по наполнению этих понятий конкретным содержанием. Одной из таких мер и стало «культивирование» общественных объединений.

На смену этой модели пришла «модель архитектора», которая, как отмечает А.Ю. Сунгуров, особенно заметно проявлялась во второй половине 1990-х годов. Однако данный тезис представляется крайне сомнительным, ввиду того что о сформировавшемся на том этапе высокоразвитом гражданском обществе в России говорить не приходится. Безусловно, были отдельные примеры, когда некоторые российские общественные объединения оказывали влияние на развитие властных структур путем разработки, а иногда и внедрения новых направлений в правовой системе и социальной политике (например, создание антикоррупционных программ и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ). Однако они скорее представляли собой исключение из правил, нежели свидетельствовали о какой-либо организованной системе взаимоотношений между властью и общественными объединениями.

«Модель диалога», по словам А.Ю. Сунгурова, стала активно использоваться на федеральном уровне с первого срока президентства В.В. Путина, когда кремлевская администрация начала рассматривать общественные объединения в качестве потенциального партнера в реализации проекта модернизации страны. При этом в качестве необходимого критерия успешной реализации указанной модели выступало понимание представителями власти важности существования независимых общественных объединений. Однако на наш взгляд, российские власти руководствовались несколько иными мотивами, активно включаясь

в различные формы диалога с общественными объединениями. С одной стороны, рассматриваемая модель демонстрировала лояльное отношение властей к общественным объединениям, а с другой – позволяла оперативно получать информацию о состоянии общественного сектора и служила своего рода регулирующим клапаном для управления социальными процессами.

Доминирование органов власти может проявляться в двух моделях: патерналистской и модели «приводных ремней». В первом случае властные структуры оказывают общественным объединениям определенную поддержку в обмен на их политическую лояльность. Данная модель стала преобладать во взаимоотношениях власти и общественных объединений после событий в Грузии осенью 2003 г., а затем на Украине и в Киргизии, когда стало очевидно, что некоммерческие неправительственные организации, финансируемые из-за рубежа, способны привести к смене правящей элиты.

Однако с такой оценкой согласны не все эксперты. Например, С.Ч. Монгуш отмечает, что «в каждой из упомянутых стран были свои, эндемичные причины и условия для выплеска того, что и называется “гражданской активностью”» [5]. По ее мнению, в стране происходит то, что назрело, и никакие правозащитники, фонды и гранты к этому не имеют прямого отношения. Данная позиция представляется крайне упрощенной, поскольку именно общественные структуры совместно с оппозиционными партиями выступали основной движущей силой в так называемых «цветных революциях» [6]. Опасность повторения подобных сценариев на территории Российской Федерации, на наш взгляд, и послужила главным стимулом перехода к патерналистской модели доминирования органов власти во взаимоотношениях с общественными объединениями.

Модель «приводных ремней», и это не вызывает сомнения, наиболее ярко была представлена в СССР в 1930–1970-е годы и характеризовалась подчиненным по отношению к партийно-государственному аппарату положением общественных объединений. В постсоветской России элементы данной модели стали проявляться в 2005–2007 гг., когда начался процесс выстраивания гражданских структур вокруг партии «Единая Россия». В поле зрения руководящих органов партии попадают общественные объединения, имеющие наибольшие влияние и авторитет на своей территории. Например, при политическом совете Саратовского регионального отделения ВПП «Единая Россия» создан консультативный совет, в состав которого входят председатели тридцати трех наиболее влиятельных общественных объединений региона.

Помимо модели сотрудничества, взаимоотношения между органами власти и общественными объединениями могут быть конфронтационными и проявляться в двух вариантах: «борьба с противником» и «гражданское неповиновение».

В случае борьбы с противником представители властных структур стараются усложнить (либо вовсе прекратить) деятельность общественных объединений, не желающих принимать «правила игры» патерналистской модели. Эта модель стала применяться российскими органами власти после 2003 г. по отношению к общественным объединениям, не готовым взаимодействовать с властными структурами в рамках предлагаемых ими процедур. В условиях расширения

территории «цветных революций» у российских границ и потенциальной опасности их осуществления в России это было логичным шагом, направленным на обеспечение социальной и политической стабильности в стране и недопущения гражданского неповиновения, проявляющегося в несанкционированных митингах, пикетах и иных действиях, вызывающих негативную реакцию со стороны власти. Отметим, что ряд исследователей рассматривают право на гражданское неповиновение в качестве одного из важнейших политических прав, используемых некоторыми общественными объединениями в условиях нарушения властью гражданских и политических свобод [7].

Итак, сотрудничество и конфронтация между властными структурами и общественными объединениями могут реализовываться в различных вариантах. При этом реальный процесс интеракции, как правило, сочетает несколько рассмотренных моделей. Использование тех или иных моделей и интенсивность взаимодействия акторов зависят от целей и задач, стоящих перед органами власти и общественными объединениями, а также конкретной общественно-политической ситуации, сложившейся в регионе.

Как правило, властные структуры идут на контакт с организациями и группами, которые имеют широкую социальную и ресурсную базу, влияние на общественное мнение, либо с патронируемыми, «карманными» организациями. При этом «неудобные» общественные объединения, не готовые играть по заданным властью правилам, представителями власти игнорируются либо в отношении их применяется описанная модель «борьбы с противником».

Причины неготовности, а иногда неспособности властных структур и общественных объединений идти на конструктивный диалог носят как объективный, так и субъективный характер, причем субъективные причины характерны как для органов власти, так и для общественных объединений.

Среди объективных причин отсутствия взаимодействия и взаимопонимания между властью и гражданскими структурами можно выделить: несовершенство законодательства, которое часто становится причиной невозможности поменять существующую практику взаимодействия, и различие природы происхождения и существования органов власти и общественных объединений, что обуславливает различие их интересов. Субъективные причины внутри общественно-политического сектора следующие: узость задач каждой отдельной общественной организации; непрофессионализм лидеров организаций, отсутствие соответствующего образования в сфере некоммерческого менеджмента и взаимодействия с органами власти («governing relations»). Субъективные причины, характерные для органов власти, таковы: рассогласованность ветвей власти; узость задач каждого звена власти; межведомственные проблемы; бюрократизм, коррупция; опасение властных структур потерять сферы контроля и влияния.

Безусловно, приведенный список не исчерпывает всех причин отсутствия конструктивного взаимодействия между властью и общественными структурами, однако он позволяет сделать принципиально важный вывод: для построения эффективной интеракции между властными структурами и общественными объединениями необходимы точки соприкосновения, готовность, воля и активные действия обеих сторон.

Если построению такой интеракции мешают объективные причины, то устранить их возможно, используя переговорные площадки и проводя совместные консультации с целью поиска выхода из сложившейся ситуации. Если же налаживанию конструктивного взаимодействия препятствуют субъективные причины одной из сторон (чаще всего представителей власти), другая сторона должна предпринять меры по их устранению. Например, общественные объединения могут выступить в качестве функционального партнера, прибегнуть к судебному воздействию на органы власти и чиновников, выразить организованный протест, провести информационную кампанию в прессе, лоббировать свои интересы или же попытаться внедрить своих агентов во власть.

Роль государства в усилении партнерства с общественными объединениями в условиях формирующегося гражданского общества остается ведущей. Оно обязано обеспечить условия, при которых государственная власть совместно с общественными структурами вырабатывает стратегию и приоритеты социальной политики и организует их практическое воплощение по установленным правилам [8].

Общественными же объединениями должно быть осознано, что конструктивное сотрудничество предполагает профессионализм, самостоятельность и высокую степень ответственности за качество решения проблем и полноту выполнения взятых на себя обязательств. Соответствие этим требованиям должно быть предметом оценки и контроля в процессе их взаимодействия с государственными структурами. По нашему мнению, отсутствие последовательного, стабильного взаимодействия препятствует эффективному решению общественно значимых проблем.

Библиографический список

1. *Фомин О.Н.* Сетевые структуры в системе политических отношений // Политические и экономические процессы в условиях глобализации: российский и зарубежный опыт: сб. науч. тр. Саратов, 2007. Вып. 2.
2. Об общественных объединениях: Федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 23 июля 2008 г.) // Рос. газ. 1995. 25 мая.
3. *Сунгуров А.Ю.* Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт. URL: http://www.4cs.ru/materials/wp-id_358/
4. *Леонова И., Леонов В.* Управление взаимодействием с НКО // Муниципальная власть. 2003. Июль – авг.
5. Комментарии к статье Сунгурова А.Ю. «Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт». URL: http://www.4cs.ru/materials/wp-id_358/
6. *Почепцов Г.* Революция.com: Основы протестной инженерии. М., 2005.
7. *Деметрадзе М.Р.* Политико-правовые аспекты гражданского неповиновения // Полис. 2007. № 4. С. 83–99.
8. *Феоктистова Е.Н.* Вопросы развития социального партнерства между структурами государственной власти и НКО // Вклад негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных проблем в России: развитие социальных услуг: сб. статей и материалов «мозгового штурма» / под ред. О.Б. Казакова; Ин-т «Открытое общество» (Фонд Сороса) – Представительство в РФ, International Research and Exchange Board (IREX). М., 2003. С. 57–61.

N.P. Gritsenko
Russian Regional Political Elites
in Conditions of Power Vertical
Construction

The role of regional political elites in political management in conditions of power vertical construction in Russia is considered. Stages of the given process are singled out, their features are revealed. The reforms of this period and their consequences are analyzed.

Key words and word-combinations: regional political elites, power vertical, political process.

Рассматривается роль региональных политических элит в политическом управлении в условиях построения вертикали власти в России. Выделены этапы данного процесса, выявлены их особенности. Проанализированы проведенные в этот период реформы, их последствия.

Ключевые слова и словосочетания: региональные политические элиты, вертикаль власти, политический процесс.

УДК 321.(470)
ББК 66.3(2Рос)12

Н.П. Гриценко

РОССИЙСКИЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ В УСЛОВИЯХ ПОСТРОЕНИЯ ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ

Укрепление государства и выстраивание вертикали власти стало главным направлением деятельности избранного в 2000 г. Президентом России В.В. Путина. Предпринятая по его инициативе модернизация политической системы страны во многом затронула структуру, отразилась на качественном состоянии и количественном соотношении федеральной и региональных политических элит. Процесс оптимизации взаимодействия российских политических элит продолжается и сейчас, поэтому представляется важным исследовать его динамику, выявить особенности составляющих его этапов.

Условно данный процесс можно разделить на два периода. На первом этапе (2000–2003 гг.) ресурсы федеральной власти еще имели системные ограничения, вследствие чего региональные элиты пытались обеспечить неформальный пакт с центром. Ключевыми событиями второго этапа централизации власти стали парламентские выборы 2003 г., последовавшие затем административная реформа и утверждение нового порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Федерации. В совокупности действия федерального центра, предпринятые в 2000–2008 гг., поставили региональные элиты в подчиненное положение.

Система взаимоотношений федеральной власти и регионов была подвергнута корректировке в первую очередь. В мае 2000 г. со-

зданы 7 федеральных округов, в каждый из которых назначался полномочный представитель Президента РФ. Округа стали координирующей инстанцией для подразделений федеральных ведомств в регионах. В. Кирпичников и Б. Барганджия выделяют три составляющие округов: политическую, правовую и экономическую [1].

В августе 2000 г. изменен порядок формирования верхней палаты российского парламента: главы исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов РФ должны были покинуть Совет Федерации. Тем самым заметно снижались влияние региональных лидеров на общенациональном уровне. Одновременно вводился институт «федерального вмешательства», позволявший Президенту РФ отрешать от должности глав регионов [2].

Новые законы в целом укрепляли властную вертикаль и сужали рамки деятельности региональных элит. Возможности элит на уровне субъектов Федерации во многом стали определяться внешними факторами – институциональными и неформальными проявлениями реформ времени президентства В.В. Путина [3].

В начальный период своего становления новая система управления региональными политическими процессами развивалась довольно динамично. Это было связано с тем, что, с одной стороны, был заполнен вакуум присутствия федеральных властей в региональной политике. К тому же полномочные представители главы государства как главные операторы в новой системе были просто вынуждены действовать исключительно активно для того, чтобы обеспечить себе персонально политическое и административное влияние в подконтрольных регионах. С другой стороны, за счет целенаправленной девальвации политического ресурса региональных политических элит во многом была повышена степень контроля федерального центра в субъектах Федерации. В результате вертикаль власти в современной интерпретации была сформирована сравнительно быстро и безболезненно. Фактически о начале полноценного функционирования данной системы в ряде федеральных округов (например, в Приволжском и Сибирском) можно говорить уже начиная с осени 2000 г. [4].

Преобразования политической системы, начатые по инициативе Президента РФ В.В. Путина, имели следствием консолидацию политической элиты в стране. Вертикальная интеграция элитных группировок происходила как результат институциональных реформ федерализма, преобразования законодательной и исполнительной властей, избирательной системы России. Эти процессы открыли путь к более конструктивному взаимодействию политических элит федерального и регионального уровней.

Региональный уровень элиты не изолирован от общегосударственного, межрегионального (в масштабе федеральных округов) и локального (уровня муниципальных образований). Между уровнями элиты сложилась система взаимодействия «по вертикали», действующая на основе обмена политическими ресурсами. На общественную оценку эффективности функционирования обновленной вертикали власти накладываются, с одной стороны, проблема политического статуса и возможностей региональных элит оказывать влияние на процесс принятия важнейших решений на уровне федерального центра, а с другой – вопрос о способности субъектов, интегрированных в вертикаль власти, оказывать реаль-

ное стабилизирующее воздействие на конкретные социально-экономические процессы.

В результате реформ не стало изолированной от центра «губернаторской власти», она встроилась в общероссийскую систему институтов [5, с. 281]. Был достигнут компромисс между федеральной и многими региональными элитами на основе взаимной лояльности и обмена ресурсами. Активизировалась экспансия крупного капитала в регионы, она стала идти под патронатом федеральной политической элиты: стратегические решения все в большей степени принимаются на федеральном уровне [6].

Под давлением российского руководства политическая элита регионов была вынуждена привести в соответствие с федеральным законодательством нормативно-правовые акты субъектов РФ. Например, исчезли формулировки, устанавливающие суверенитет республик, возможность быть субъектом международного права [7, с. 33]. Новые показатели институциональной расстановки сил значительно изменили характер взаимодействия федеральных и региональных политических элит. Противостояние «центр – главы регионов» стало чаще всего подспудным, выраженным в непубличных формах. «Амортизатором» этого конфликта теперь выступали полномочные представительства Президента РФ в федеральных округах и главные федеральные инспекторы в субъектах Федерации [8].

В целом консолидация политической элиты в российских регионах, как правило, стабилизирует социальную и политическую ситуацию, ведет к формализации политической конкуренции, делает электоральный процесс предсказуемым и снижает мотивацию и активность граждан. В этом случае региональные элиты используют средства массовой информации для позиционирования «своих» кандидатов и легитимации электорального процесса. Наличие под контролем элиты экономических ресурсов – мощный источник ее легитимации в глазах населения, основа финансирования и «мягкого» контроля электорального процесса.

С конца 2003 г. начинается новый этап выстраивания вертикали власти. В этот период значительно изменилась роль партий и их региональных отделений в политическом процессе. Продвижение партийного руководства в первый ряд элитных групп и включение в конкурентную борьбу за власть отвечали интересам населения страны [9, с. 165].

На укрепление партий и усиление их роли в политическом процессе был нацелен ряд последовательных реформ, проведенных в России. Согласно одной из них не менее половины депутатских мандатов в законодательном органе государственной власти субъекта РФ стало распределяться между списками кандидатов от политических партий. Прежняя практика выборов в представительные органы регионов почти повсеместно характеризовалась наличием мажоритарной системы. В результате часто избирался подконтрольный главе региона парламент, в котором заметная часть депутатов была зависима от исполнительной власти. В условиях же пропорциональной системы значение региональных отделений политических партий резко возрастает, поскольку они становятся принципиально важными участниками избирательного процесса, не заручившись поддержкой которых политик просто не может выйти на электоральную арену.

Таким образом, происходит перераспределение ресурсов влияния между сегментами региональной политической элиты. После принятия федерального законодательства о внедрении смешанной системы статус и политический состав парламентов серьезно меняются. Из региональных собраний уходят главы органов местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие. Формирование 50% состава депутатов по спискам от федеральных партий интегрирует сети политических организаций, заставляет глав регионов согласовывать свои интересы с ведущими партиями. Повышается и статус председателей представительных органов. В рассматриваемый период создана нормативная основа для изменения роли региональных парламентов в политическом процессе. Депутаты призваны действовать на основе партийных программ и в рамках фракционной дисциплины.

С 2005 г. легислатуры повысили свою роль в формировании корпуса высших должностных лиц. Партии, набравшие большинство голосов на региональных выборах, получили право рекомендовать кандидатуру на пост главы региона. Другими словами, законодательные собрания субъектов Федерации становятся более структурированными и интегрированными в общероссийскую политическую систему. Происходит определенное перераспределение власти в регионах в пользу представителей законодательной ветви.

По мнению А.В. Кынева, в перспективе практика смешанных выборов должна привести к развитию конкурентной политической среды во всех регионах. При смешанной системе парламент станет более независимым от губернатора и менее управляемым им органом, в котором будут представлены разные группы интересов. Соответственно политический вес обладателей депутатских мандатов в регионах существенно возрастет [10, с. 40].

Сильная региональная поддержка партий препятствует поляризации, расколу партийной системы. Если размежевания на уровнях субъектов РФ значительно отличаются друг от друга, то набор проблем, характерных для отдельного региона, не воспроизведется на общегосударственном уровне. Взаимодействие федеральных и региональных партийных элит, принадлежащих к различным группам, становится более конструктивным, направленным на поиск компромиссных решений. При этом монополизация регионального уровня партийной системы маловероятна, поскольку факторы, определяющие его стабильность, во многом находятся вне регионов.

Изменения в федеральных законах облегчают повышение статуса общероссийских партий в регионах, побуждают к созданию партийных фракций в законодательных органах субъектов РФ. Новые правовые нормы способствуют институционализации партий, закреплению их вертикальных сетей. С точки зрения политического маркетинга между федеральным и региональным уровнями партийных организаций складывается обмен ресурсами. Партийная элита региона делится с партийной элитой общероссийского уровня частью своей независимости и электоральной «прибыли» в обмен на право использовать проверенную политическую программу и известный партийный бренд. Центр получает быстрый рост пространственной сети партий при уменьшении затрат, в региональные отделения передается оперативное принятие решений. Региональные пар-

тийцы, в свою очередь, получают готовый имидж и сегмент политического рынка, правовую поддержку и помощь в решении внутренних конфликтов.

На роль партийных элит в региональном политическом процессе повлияла и другая важная реформа: изменился порядок замещения должности главы исполнительной власти субъекта РФ: руководитель региона стал назначаться по представлению Президента России законодательным органом субъекта Федерации. Очевиден политический смысл реформы – унификация власти и политическое подчинение глав субъектов Федерации главе государства. С точки зрения эффективности администрирования эти новшества представляются весьма полезными. Однако федеральный центр не мог полностью игнорировать интересы региональных элит. В контексте смешанных выборов в региональные парламенты изменение порядка замещения должности регионального лидера также означает усиление роли партий в региональном политическом процессе.

Косвенные выборы губернаторов породили такое следствие, как рост зависимости глав регионов от законодательных собраний. В итоге происходит перестройка региональных элит, их внутренних ресурсов и межгрупповых взаимодействий.

Реформа ограничила возможность населения субъектов РФ оказывать воздействие на формирование властных структур. В то же время с учетом того, что в ряде регионов России в определенный момент установились фактически авторитарные, клановые режимы и большинство населения было практически лишено возможности влиять на политический процесс, выходом из такой ситуации стали именно косвенные выборы главы региона по представлению Президента РФ.

Российские политологи не раз констатировали, что исполнительная власть в регионах всячески старалась отстранить политические партии от реальной власти, оставляя их скорее для успокоения общественного мнения [11, с. 149]. С проведением реформ ситуация начала меняться. Лишенные прежней власти (которая разбавлялась лишь влиянием надрегиональных бизнес-структур и представителей Президента РФ) чиновники стали пытаться возглавить политические партии, имеющие реальное влияние в российском парламенте [12, с. 16].

Процесс усиления роли партийных элит в региональном политическом процессе продолжится и в будущем. Так, в своем Послании Федеральному Собранию Президент РФ Д.А. Медведев указал: «Считаю возможным, чтобы предложения по кандидатурам будущих руководителей исполнительной власти субъектов Федерации представлялись Президенту только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах. И, стало быть, больше никем. Таким образом, исключительное право выдвижения соответствующих кандидатур будет закреплено за публичными, открытыми политическими структурами, представляющими основную часть населения страны» [13].

Исследование, проведенное в 2006–2007 гг. под руководством Л.М. Дробижевой, показало, что сторонники вертикали власти среди региональных политических элит извлекают из нее экономическую и политическую выгоду для своих регионов. Например, некоторые из участников исследования заявили о том, что новая схема привела к наведению порядка и сделала власть на местах более эффективной, способствовала притоку дополнительных финансовых средств, в частности на реализацию национальных и других дорогостоящих проектов [14, с. 253].

Социологические исследования устанавливают неоднородность региональных политических элит по степени политической самостоятельности и мотивациям [15, с. 216–261]. Большинство членов элит признают несоразмерность своих ресурсов в сравнении с федеральной властью и поэтому занимают прагматическую лояльную позицию. Региональные элиты признают бесперспективность противостояния курсу федерального центра, но в осторожных формах отстаивают свой статус правовыми методами [16, с. 95]. Названные проявления оппозиции нерегулярны, отсутствует постоянная межрегиональная координация элит.

Таким образом, в период выстраивания вертикали власти динамично развивалась в первую очередь новая административная система управления региональными политическими процессами. Политика центра по выстраиванию вертикали власти привела к перераспределению влияния внутри региональной элиты: в новых условиях расширился круг ее представителей, непосредственно подчиненных федеральным ведомствам. Не стало изолированной от центра «губернаторской власти», важную роль в региональном политическом процессе стали играть полномочные представительства Президента РФ в федеральных округах и главные федеральные инспекторы на уровне регионов.

С 2003 г. наряду с административными способами воздействия на региональную элиту центральная власть использовала в своих интересах политические инструменты. В большинстве субъектов РФ политические элиты были включены в «партийную вертикаль», выстроенную федеральной властью. В результате главы исполнительной ветви власти субъектов Федерации потеряли монопольное управляющее положение в региональном политическом процессе. В целом данный период можно характеризовать скорее как поиск компромисса, обмен ресурсами между интересами федеральной и региональных политических элит, чем как прямую конкуренцию между ними.

В ближайшие годы развитие отношений между федеральной и региональными политическими элитами в России во многом будет определяться таким фактором, как соотношение объема и характера полномочий руководителей субъектов Федерации, региональных парламентов и отделений политических партий в субъектах РФ. Дальнейшее усиление роли федеральных элит в региональном политическом процессе вряд ли целесообразно, поскольку оно ослабит адаптационный и инновационный потенциал региональных политических элит перед лицом кризисов.

Библиографический список

1. *Кирпичников В., Барганджия Б.* Формирование эффективной системы власти и управления в рамках действующей Конституции России // *Федерализм*. 2001. № 1. С. 11–42.
2. *Барциц И.Н.* Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // *Государство и право*. 2001. № 5.
3. *Туровский Р.Ф.* Динамика регионального политического процесса в России // *Политическая наука*. 2003. № 3. С. 77–80.
4. *Кузьмин Н.* Региональная реформа: промежуточные итоги // *Вопросы безопасности: анализ. бюллетень для руководителей*. 2002. № 4 (117). Т. 6.
5. *Баранов А.В.* Актеры региональных политических процессов в постсоветской России: система взаимодействий: дис. ... д-ра полит. наук. Волгоград, 2007.

6. Туровский Р.Ф. Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной элиты // Региональная элита в современной России. М., 2005. С. 160–169.
7. Юсов С.В. Трансформация региональных политических элит в процессе модернизации избирательной системы // Элиты и будущее России: взгляд из регионов: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 2007. Вып. 2.
8. Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции (II) // Полис. 2004. № 3. С. 27–31.
9. Кулинченко А.В. Политические партии и развитие демократии: опыт России и Германии // Там же. № 2.
10. Кынев А.В. Переход к смешанным выборам в регионах: «принудительная трансформация» // Там же. № 4.
11. Латина Н.Ю. Политические партии и перспективы партийного строительства в Самарской и Ярославской областях // Региональные процессы в современной России: экономика, политика, власть. М., 2003.
12. Юрченко В.М. Оптимизация вертикали государственной власти и гражданское общество в Российской Федерации // Формирование гражданского общества в современной России: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч.-практ. конф. Краснодар, 2005.
13. Медведев Д.А. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru>
14. Чирикова А.Е. Вертикаль власти: политические последствия и стратегии региональных элит // PRO NUNC: Современные политические процессы. Тамбов, 2008. Вып. 8: Политические элиты в условиях электорального формата трансформации власти.
15. Понделков А.В. Политико-административные элиты России в середине 90-х гг. XX в. и 10 лет спустя. Ростов н/Д, 2005.
16. Чирикова А.Е. Путинские реформы и региональные политические процессы в современной России // Общество и экономика. 2005. № 1.

O.V. Vlasova
**Personal Dignity and Mass Media:
Some Problems of Freedom
of Speech Abuse**

The significance of the influence of mass media on social processes is shown. Special attention is paid to the abuse of mass information freedom, defamation and responsibility for freedom of speech.

Key words and word-combinations: personal dignity and honor, defamation, libel, moral compensation.

Показано значение воздействия средств массовой информации на общественные процессы. Особый акцент сделан на вопросах злоупотребления свободой массовой информации, диффамации и ответственности за свободу слова.

Ключевые слова и словосочетания: честь и достоинство личности, диффамация, клевета, оскорбление, возмещение морального вреда.

УДК 347.1;070
ББК 67.404.022+76.0

О.В. Власова

**ДОСТОИНСТВО ЛИЧНОСТИ
И СМИ:
НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЯ
СВОБОДОЙ СЛОВА**

Объективная информация, необходимая для успешного развития гражданского общества, контроля над властью, возможна лишь при условии свободы и ответственности средств массовой информации [1, с. 190–191]. В современной России данная пробле-

ма стоит достаточно остро. Столкновение права на свободу слова и права на честь и достоинство личности, происходящее в СМИ, имеет, как правило, высокий общественный резонанс.

Средства массовой информации призваны играть важную роль в утверждении достоинства личности. Их миссия состоит в адекватном отражении происходящих в обществе перемен, критическом анализе политической, экономической и социальной жизни, общественном контроле, а в конечном итоге – в защите интересов граждан и возвышении их человеческого достоинства. Однако зачастую они попирают достоинство личности, целенаправленно наносят ущерб репутации граждан.

Достоинство – это ценность, выходящая за пределы права и вместе с тем реализующаяся при помощи его инструментов. Обладание достоинством выступает как субъективное право, потому что принадлежит субъекту как его носителю и открывает перед ним определенную правовую возможность, использование которой зависит лично от него. Но реализация субъективного права на достоинство предполагает не только наличие гарантий государства обеспечивать это право, но и обязанность других лиц, в том числе представителей СМИ, не предпринимать никаких действий для умаления достоинства человека.

Конституция РФ [2] провозглашает свободу мнений, но она же запрещает осуществление прав и свобод в ущерб правам и свободам других лиц. И если чье-либо публично распространяемое мнение наносит ущерб чести и достоинству другого лица, то, несомненно, это дает право униженному защищать свое достоинство.

Как подчеркивается в Декларации о средствах массовой информации и правах человека [3], право на свободу выражения мнения распространяется в том числе и на СМИ. Вместе с тем документ определяет, что есть область, в которой осуществление права на свободу информации и свободу выражения своего мнения может вступать в противоречие с правом на уважение личной жизни, гарантированным Конвенцией о защите прав человека и основных свобод [4], в том числе на уважение *чести и достоинства человека* (ст. 8). Нельзя допустить, чтобы осуществление первого права наносило ущерб последнему.

В Международном пакте о гражданских и политических правах [5] отмечается, что пользование правом на свободу слова налагает особые обязанности и особую ответственность, а ограничение использования этого права предназначено «для уважения прав и репутации других лиц». Следовательно, честь и достоинство человека являются своего рода ограничителем права на свободу слова для случаев *злоупотребления* этим правом со стороны СМИ.

Проблема злоупотребления правом поставлена достаточно давно, но до сих пор не потеряла своей актуальности. В последние годы тема злоупотребления субъективными гражданскими правами получила новое развитие в связи с активным использованием правоприменительными органами ст. 10 Гражданского кодекса РФ [6], содержащей запрет на злоупотребление правом. В частности, в нем закреплено, что не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах.

В анализе проблемы злоупотребления правом применяют несколько подходов. Первый определяет злоупотребление правом через такие признаки, как наличие причинения вреда и совершение действий, причиняющих вред, с умыслом. Согласно второму подходу, злоупотреблением правом признается осуществление субъективного права в противоречии с доброй совестью, добрыми нравами. При третьем подходе, используемом в гражданском праве, злоупотребление правом есть особый тип гражданского правонарушения, совершаемого управомоченным лицом при осуществлении принадлежащего ему права, связанный с использованием недозволенных конкретных форм в рамках дозволенного ему общего типа поведения.

Вместе с тем обозначенная проблема продолжает оставаться неразрешенной и во многом дискуссионной. Ее актуальность определяется еще и тем, что правовые нормы, регулирующие защиту достоинства личности в России, не в полной мере соответствуют конституционным и международным принципам, в частности требованиям уважения человеческого достоинства, свободы выражения мнений и недопустимости злоупотребления этой свободой.

Обращаясь к феномену злоупотребления правом на свободу слова со стороны СМИ, следует заметить, что реальная жизнь изобилует разнообразными примерами такого рода. Подобное явление имеет в большинстве случаев характер нарушения норм нравственности, находится за рамками права, в области морали, когда поведение не согласуется с принципами разумности и добросовестности.

Как и другие нравственные положительные качества человека, честь и достоинство проявляются в поведении, в действиях людей, в результатах труда. Опорочить поведение человека – значит опорочить и саму личность, ее достоинство. Следовательно, давать оценку личности, ее действиям, результатам этих действий можно, если оценка аргументированна, обоснованна и облечена в неоскорбительную языковую форму.

При осуществлении своей профессиональной деятельности представители СМИ прежде всего обязаны руководствоваться принципом неприкосновенности достоинства каждой личности, сочетать свободу слова и информации с ответственностью. В противном случае злоупотребления свободой печати способны нанести большой урон обществу и самой этой свободе. Как результат – возможна дестабилизация обстановки, нарушение общественного согласия, столь необходимого в трудный период проведения глубоких общественных реформ [7, с. 229].

Журналисты, злоупотребляя доверием общества к компетентности профессионалов в сфере массовой информации, могут поступать аморально, отрицательно воздействуя на такие хрупкие свойства личности, как честь и достоинство. Поспешные необоснованные выводы репортеров, стремление раздуть скандал и прослыть более осведомленными способны существенно исказить реальную действительность, «загрязнить» информационное пространство.

Проблема «загрязненности» информационного пространства – очень сложной и тонкой сферы – не в появлении новых технологий, как считают многие, а в легкомысленном отношении к выполнению журналистских обязанностей и в целом к социальной ответственности СМИ перед обществом. «Загрязненны-

ми» являются материалы и сообщения, не совместимые с требованиями права и опосредуемой правом общественной морали.

В ч. 3 ст. 55 Конституции РФ защита нравственности указывается в ряду тех социальных благ, во имя которых права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом. Однако на практике вся защита нравственности в сфере массовой информации сводится сегодня к борьбе с порнографией, рекламой интимных услуг и подобным. Законодательство предусматривает дисциплинарную и уголовную ответственность за злоупотребление правами журналиста, однако реализация данных мер на практике зависит от правоприменителя, и в первую очередь от судьи [8].

Кроме того, СМИ должны контролироваться общественностью. Конечно, установка на контроль за СМИ несет в себе определенные элементы недемократичности. И тем не менее вмешательство в их работу со стороны передовых общественных сил, людей, составляющих интеллектуальную и духовно-нравственную элиту нации, безусловно, необходимо [9].

Для защиты достоинства человека гражданский контроль за деятельностью СМИ, безусловно, крайне важен. Именно в бдительном общественном контроле – главная гарантия свободы слова, массовой информации и прав человека. Обеспечение такого рода контроля должно быть систематизировано и ценностно ориентировано.

Права и обязанности субъектов не только закреплены в нормах права, но и основаны на нормах морали, поддерживаются ими. Например, кроме регулятивного воздействия комплекса правовых норм, на деятельность СМИ большое влияние оказывают нравственные, моральные и этические принципы. А общественно значимая деятельность журналиста, обеспечиваемая совокупностью обязывающих моральных требований, составляет меру его нравственной ответственности. В России вопрос о моральной ответственности журналистов впервые поставил М.В. Ломоносов, предложивший правила, которые он советовал «затвердить хорошенько» всем журналистам. Эти правила, основанные на нравственно-правовых принципах, и сегодня не утратили свою актуальность [10].

Об особой опасности злоупотребления правом со стороны СМИ неоднократно отмечалось в специальных работах. Использование прав журналиста в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространение слухов под видом достоверных сообщений, утверждает А.А. Малиновский, необходимо рассматривать как формально противоправное злоупотребление. Исследователь, обращая внимание на то, что злоупотребление свободой массовой информации есть один из самых общественно опасных видов злоупотребления правом, отмечает: «Анализ российского законодательства показывает, что санкции за совершение этих злоупотреблений отсутствуют» [11, с. 105].

Злоупотребление свободой слова и массовой информации тесно связано с таким явлением, как диффамация (публичное распространение сведений (действительных или мнимых), позорящих кого-либо) [12]. В соответствии с доктриной гражданского права диффамация – это гражданско-правовой деликт, направленный на умаление чести, достоинства и деловой репутации потерпевшего путем распространения о нем сведений, не соответствующих

действительности, являющихся злоупотреблением свободой слова и массовой информации.

Понятие «диффамация» используется в праве, когда речь идет о гражданской или уголовной ответственности за распространение не соответствующих действительности порочащих сведений (ст. 152 ГК РФ) или за клевету (ст. 129 УК РФ [13]). Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» разрешило некоторые актуальные дискуссионные вопросы рассматриваемой проблемы, признав диффамацию разновидностью злоупотребления правом [14].

Данным понятием в зарубежном законодательстве и в некоторых исследованиях отечественных ученых [15, 16], охватывается не только распространение недостоверных, но и фактических порочащих сведений, то есть диффамация понимается в широком смысле этого слова. В некоторых зарубежных странах (Голландия, Швейцария) диффамация признается преступлением, посягающим на честь и достоинство личности. В США диффамация тоже преследуется уголовным законом и понимается как распространение не только позорящих истинных, но и вымышленных сведений. В дореволюционном российском уголовном праве (Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. в ред. 1885 г.) предусматривалась уголовная ответственность как за клевету, так и за диффамацию.

Советское уголовное право не признавало диффамацию преступлением. Отсутствует этот термин и в действующем уголовном законодательстве. Однако специалисты обоснованно полагают, что распространение истинных, но порочащих лицо сведений может быть квалифицировано по ст. 137 УК РФ как нарушение неприкосновенности частной жизни при условии, что распространение диффамационной информации причиняет вред правам и *законным интересам* потерпевшего. Именно поэтому, например, распространение подлинной информации о занятии проституцией, которое является административным правонарушением, не может рассматриваться как нарушение неприкосновенности частной жизни, в то время как разглашение истинных сведений о вступлении лица в интимную связь можно оценивать как объективную сторону преступления, предусмотренного ст. 137 УК РФ [17, с. 43–45]. Данная точка зрения совершенно справедлива, ибо распространение достоверных сведений личного характера (заболевания, пристрастия, увлечения и другие) может дискредитировать человека в глазах других и формировать в обществе мнение о неполноценности таких людей.

Институт диффамации имеет частноправовую природу, его нормы направлены на защиту нематериальных благ личности – чести и достоинства. Анализ специальной литературы, российского законодательства дает основания утверждать, что сегодня проблема выделения диффамации в самостоятельный институт отечественного гражданского права нашла свое разрешение. «В системе гражданского права диффамационное право можно рассматривать как институт, входящий в подотрасль «защита нематериальных (личных неимущественных) благ». Диффамационный институт подпадает под понятие гражданско-правового института, поскольку представляет собой совокупность норм, регули-

рующих однородную группу общественных отношений по судебной защите чести, достоинства и деловой репутации от диффамации» [18, с. 67].

Институт диффамации (в узком его понимании) – это сложная правовая реальность. Он состоит из множества предписаний и норм, содержащихся в многочисленных правовых актах (конституционных и отраслевых). Так, в него включены не только нормы ст. 152 ГК РФ, регулирующие защиту чести, достоинства и деловой репутации, но и предписания ст. 151, 1099–1101 ГК РФ, регламентирующие компенсацию морального вреда, возмещение убытков (ст. 15 ГК РФ), судебную защиту гражданских прав (ст. 11 ГК РФ).

К этому правовому институту можно отнести нормы Закона РФ «О средствах массовой информации» [19]. Так, например, нормы ст. 43–46 указанного Закона регламентируют внесудебный порядок защиты чести и достоинства личности. Это право пострадавшего на ответ в том же СМИ и право требования опровержения распространенных сведений.

В последние годы обращения граждан в суды с требованиями о взыскании компенсации морального вреда по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации приняли распространенный характер, число таких дел ежегодно возрастает. Дела данной категории («диффамационные») связаны в основном с распространением недостоверных позорящих сведений в СМИ, другими словами, со злоупотреблением свободой слова [20, с. 3, 31].

В условиях признания прав, свобод и законных интересов человека и гражданина высшей ценностью диффамационное право имеет важнейшее значение: на основе его регулятивных и охранительных норм строятся отношения между личностью, обществом и прессой.

В ст. 4 Закона о СМИ названы виды злоупотреблений свободой массовой информации. На наш взгляд, данный перечень вряд ли можно считать исчерпывающим. Он носит выборочный характер и не подпадает под теоретическую конструкцию «злоупотребление правом». Кроме того, необходим тщательный юридический анализ этой сложной конструкции с использованием системы приемов и средств юридической гносеологии. Только так возможно получить достоверное всестороннее знание о сущности злоупотребления правом.

Несмотря на то что законодательством предусмотрен определенный арсенал правовых средств защиты чести и достоинства личности, в России пока нет эффективного механизма правовой защиты человека от злоупотреблений свободой слова и массовой информации со стороны СМИ. Назрела насущная потребность возвести ограничение на злоупотребление правом в ранг как общеправового, так и отраслевого принципа права. Это в полной мере относится и к информационному праву, динамично формирующемуся в настоящее время.

Очевидно, что необходимо дальнейшее совершенствование российского законодательства в данной области. В частности, следует законодательно закрепить дефиницию «злоупотребление правом»; установить правовое значение таких базовых понятий, как «достоинство личности», «честь», «личная неприкосновенность», «доброе имя», «деловая репутация»; точно определить юридическое содержание понятия «унижение чести и достоинства», от которого законодатель должен отталкиваться при рассмотрении подобных дел; выработать единообраз-

ное толкование таких понятий, как «разумность» и «добросовестность», инкорпорированных законодателем в п. 3 ст. 10 ГК РФ; ввести ответственность за распространение достоверной информации о личности, если она имеет дискредитирующий характер и способна нанести вред достоинству человека; привести в соответствие юридические нормы регулирующие защиту достоинства личности в России конституционным и международным принципам, в частности требованиям уважения человеческого достоинства, свободы выражения мнений и недопустимости злоупотребления этой свободой. Кроме того, назрела необходимость внести дополнения в Закон о СМИ в части видов злоупотребления свободой массовой информации – расширить уже имеющийся перечень.

Думается, эти меры окажут определенное регулятивное воздействие на деятельность журналистов, позволят в будущем, с одной стороны, значительно уменьшить число конфликтов, связанных с посягательствами на честь, достоинство, доброе имя, а с другой – создать оптимальный правовой механизм для разрешения таких конфликтов.

Не последнюю роль играют нравственность и мораль представителей журналистской профессии. От них требуется особая чуткость и внимание как к тем, о ком пишут и говорят, так и к тем, кому предназначено слово журналиста. Поэтому проблема правового регулирования нарушения моральных норм в сфере деятельности средств массовой информации требует скорейшего разрешения. Особое значение также приобретают вопросы нравственно-правового воспитания представителей средств массовой информации, журналистов.

Являясь мощным инструментом формирования в обществе ценностных установок, средства массовой информации несут значительную часть ответственности за деградацию культуры в нашей стране, падение уровня духовности, унижение достоинства человека. Остановить этот процесс без переоценки деятельности СМИ, без переориентации их на защиту ценности личности, без активного участия в этом процессе институтов гражданского общества невозможно. В свою очередь, средствам массовой информации необходимо постоянно информировать общество о возможных случаях унижающего достоинство обращения с гражданами. Пока такая систематическая практика в России еще не сложилась.

Библиографический список

1. Цыбулевская О.И., Власова О.В. Достоинство личности и гражданское общество. Саратов, 2008.
2. Конституция Российской Федерации. М., 2008.
3. Декларация о средствах массовой информации и правах человека. URL: http://allbusiness.ru/Vravo/DocumShow_DocumID_36470.html
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Ратифицирована Российской Федерацией ФЗ от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
5. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
6. Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 17 июля 2009 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2009. № 29. Ст. 3582.
7. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 5-е изд., изм. и доп. М., 2006.
8. Федотов М.А. Экология информации // Российская юстиция. 1999. № 12. С. 29–30.

9. Керимов А.Д. К вопросу о формировании в России гражданского общества // Право и политика. 2002. № 8. С. 8–10.
10. Ломоносов М.В. О должности журналистов в изложении ими сочинений, назначенных для поддержания свободы рассуждения // Ломоносов М.В. Стихотворения / под ред. А.С. Орлова. Л., 1935. С. 304–306.
11. Малиновский А.А. Злоупотребление правом (новый подход к проблеме) // Право и политика. 2000. № 6.
12. Власова О.В. Проблема диффамации и уважение достоинства личности // Материалы IV международной научно-практической конференции «Европейская наука XXI века – 2008» (Чехословакия, г. Прага, 16–31 мая 2008 г.). Прага, 2008. Т. 7: Политические науки. Юридические науки. С. 35–42.
13. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 29 июля 2009 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
14. О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и физических лиц: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 // Бюллетень ВС РФ. 2005. № 4. С. 2–8.
15. Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда: анализ и комментарий законодательства и судебной практики. М., 2000.
16. Самородов Д.А. Достоверная диффамация и гражданско-правовая ответственность за нее // Юрист. 2001. № 8.
17. Красиков А.Н. Уголовно-правовая охрана политических, гражданских и иных конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. Саратов, 2000.
18. Потапенко С.В. Судебная защита от диффамации в СМИ. Краснодар, 2002.
19. О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 дек. 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 9 февр. 2009 г. № 10-ФЗ) // Ведомости Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 778.
20. Пархоменко В.С. Определение размера компенсации морального вреда: анализ законодательства и судебной практики. Саратов, 2006.

N.V. Semenov
The Islamic Factor Potential
in the Russian Political Process

The role of religion in the modern development of society and ethnic groups is analyzed. The influence of the religious Islamic factor on the political process and the citizens' world outlook is considered.

Key words and word-combinations: religious factor, ethnic group, social development; the Muslim organizations.

Анализируется роль религии в современном развитии общества и этнических групп. Рассмотрено влияние религиозного исламского фактора на политический процесс и мировоззрение граждан.

Ключевые слова и словосочетания: религиозный фактор, этническая группа, общественное развитие, мусульманские организации.

УДК 32:316.75:29
ББК 66.05:86

Н.В. Семенов

ПОТЕНЦИАЛ
ИСЛАМСКОГО ФАКТОРА
В РОССИЙСКОМ
ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

В силу своей природы человек стремится соответствовать неким представлениям, выстраивая свое поведение не только в связи с жизненными обстоятельствами, но и согласен определенным идеалам. Конечно, примером для подражания могут быть родители,

сверстники, политики, звезды шоу-бизнеса, но платформой для формирования основ поведения, в том числе политического, может служить только выстроенная мировоззренческая система.

Идеализированные представления о мироустройстве и роли человека в нем составляют основу религиозных учений, а различные вероучения играют весомую роль в истории человечества.

Религиозные взгляды влияют на выражение позиции как отдельных политических акторов, так и целых социальных групп. Религиозное мировоззрение влияет не только на конкретную аудиторию верующих, но и на людей, казалось бы, далеких от соблюдения религиозных традиций, так как религиозные постулаты глубоко внедрены в общественное сознание. В силу этого можно вести речь об идеологическом и политическом влиянии религии на общество и человеческое поведение. Являясь оригинальным инструментом управления, каждая религия стимулирует своеобразный ход мышления, которое, в свою очередь, в значительной мере определяет поведение людей. К тому же религия является существенным компонентом культуры, выступая при этом социальным регулятором на различных исторических этапах и при любых политических режимах.

Значительная часть населения России и мира религиозна, хотя религиозность может проявляться неодинаково. Руководители и духовные лидеры религиозных организаций обладают различной степенью влияния на свою паству – приверженцев того или иного религиозного мировоззрения.

Следует констатировать, что сегодня происходит увеличение доли населения, относящего себя к числу верующих, а значит, можно утверждать о повышении религиозности общества в целом и усилении роли религиозного фактора.

На современный политический процесс религиозные воззрения действуют опосредованно, через систему традиций, ценностей, социального поведения и бытовой уклад. Оценивая политические события, вырабатывая отношение к правящему режиму, сотни миллионов людей руководствуются установками исповедуемой религии, часто сами того не осознавая. Нередко на языке религии верующие осознают и формулируют для себя социальные процессы и идеалы.

Для специалистов очевидна дифференцированность российского общества по конфессиональному признаку. Результаты исследований Фонда «Общественное мнение» показывают рост числа людей, идентифицирующих себя как верующих [1]. Повышение религиозности россиян не в последнюю очередь обусловлено наличием защитно-компенсаторной функции религии, так как религия способна компенсировать индивиду реальный дискомфорт жизненных обстоятельств и дать чувство психологической защищенности.

В ряду религий, распространенных в Российской Федерации, относительно мирно сосуществуя с православием на протяжении всей истории, особое место занимает ислам. В нем выделяют три главных направления: суннизм, шиизм и суфизм, различия которых подробно рассмотрены в религиозно-научной литературе. Подавляющее большинство мусульман в России и мире – сунниты, однако некоторые мусульманские духовные лидеры России, например Мукаддас Бибарсов, выступают против деления мусульман по течениям и направлениям [2, с. 63].

Численность мусульман как у нас в стране, так и во всем мире заметно возрастает, что объясняется, в частности, доступностью вероучения и культа ислама. Отсутствие в исламе строгой иерархии и свойственной христианству централизованной церковной структуры дает возможность быстро и эффективно проводить миссионерскую деятельность и активно участвовать в политических процессах не только исламских государств, но и других стран.

Обращение людей к исламской культуре с ее многовековыми традициями обусловлено структурными изменениями в политической жизни современного российского общества. Степень влияния ислама на общественно-политическую обстановку в различных субъектах РФ различается в зависимости от его исторической роли и особенностей политической культуры региона.

Авторитет мусульманских лидеров возрастает сегодня не только среди верующих мусульман, но и среди других групп населения. Как правило, мусульманские религиозные организации выступают за тесное сотрудничество с властью, рассчитывая на более эффективное решение общественно значимых проблем. В то же время исследователи отмечают, что неофициальный ислам в России мог бы стать идеологией социального протеста [3, с. 174].

В течение многих веков ислам занимает заметное место в процессе социально-политического развития различных этнических групп России. Для ряда народов мусульманство сыграло исключительно важную роль в их судьбе, поэтому сложилось представление, что принадлежать к такому народу значит быть мусульманином. В религиозных заповедях содержатся представления об устройстве человеческого общества и властных отношениях в нем. Муфтии призывают своих прихожан активно участвовать в общественной жизни.

Активно внедряемые в российский социум западные ценности враждебно воспринимаются традиционным мусульманским мировоззрением. В условиях политической и экономической трансформации, официального отказа от прежних идеалов ислам стал занимать несколько иные, нежели раньше, позиции в обществе.

Приступая к собственно политологическому анализу, следует отметить, что в России мусульманские организации можно условно подразделить на два вида. К первым следует отнести собственно мусульманские религиозные организации (Совет муфтиев России, Духовное управление мусульман Поволжья и др.), ко вторым – национальные общественные организации народов, исторически исповедующих ислам (казахские, башкирские, чеченские и др.). Между мусульманскими религиозными организациями и общественными организациями этнических групп, исторически исповедующих ислам, складываются особые отношения, проявляющиеся в совместной деятельности в общественной жизни.

Ислам является не только религией, но и образом жизни, который формирует модели поведения, включая в себя местные традиции. Процесс возрождения мусульманства в современной российской действительности в немалой степени связан с поиском идентичности этнических групп и диаспор, исторически исповедующих ислам. Руководители национальных общественных организаций народов, преимущественно исповедующих ислам, позиционируют себя как му-

сульман и стремятся поддерживать близкие отношения с мусульманскими религиозными организациями и их лидерами.

Для исторически мусульманских этносов конфессиональная самоидентификация – важная часть национальной самоидентификации. Их этнокультурное развитие обуславливает настоятельную необходимость изучения и учета влияния религиозного (мусульманского) фактора в межнациональных отношениях, взаимосвязи национального и религиозного начал социальной жизни.

Несомненно, принадлежность к исламу выступает консолидирующим фактором исторически мусульманских этносов, а также национально-культурных организаций, представляющих интересы данных этнических групп. На территории России в мировосприятии многих этнических групп в качестве регулятора духовной жизни утвердился ислам, заполнив собой нишу, образовавшуюся вследствие посткоммунистического идеологического вакуума.

В обыденном сознании мусульман (и не только мусульман) существует устойчивое представление о том, что ислам способствует сохранению национальной самобытности, национальной культуры, национальных традиций и обычаев. Вследствие этого критика его воспринимается как посягательство на национальные духовные ценности. Вместе с тем известно, что ислам, как и любая другая мировая религия, нивелирует национальные особенности, навязывая свои праздники, традиции, ритуалы, систему нравственных ценностей, стандарты поведения, представления о допустимом и о справедливости. Однако отметим: исламу так и не удалось до конца навязать российским народам, среди которых он распространился, свою схему жизни, преодолеть различия между «мусульманскими этносами», обусловленные различиями языка, традиций, национальной культуры.

Основными социальными идеалами ислама мусульманские теологи объявляют равенство, справедливость, братство всех мусульман. Было бы неверно утверждать, что исламу якобы на всех этапах по отношению к немусульманам была чужда идея веротерпимости. Вопрос о веротерпимости нельзя решать только на основе Корана, в котором можно найти аяты, требующие самого сурового обращения с инаковерующими, а также положения, свидетельствующие о веротерпимости.

Противопоставление исламом людей друг другу по религиозному признаку было социально обусловлено, явилось непосредственным отражением конкретных исторических событий периода зарождения и утверждения ислама. В кризисных ситуациях мусульмане искали и находили «виновников» социальных бед внутри своего государства или «уммы» в лице инаковерующих, и вследствие этого начинались гонения и притеснения последних. Этот принцип отношения к иным этноконфессиональным общностям, с учетом изменившихся условий жизни, в той или иной мере действует и в наши дни.

В сфере межнациональных отношений ислам выполняет две функции. С одной стороны, он объединяет людей, принадлежащих к различным нациям и этносам, на конфессиональной основе, а с другой – разобщает на религиозной основе. В целом же интегративные функции ислама весьма ограничены, так как они реализуются лишь в рамках религиозной общины, главным образом внутри

одного религиозного направления, а по отношению к другим конфессиям играют разъединяющую роль.

Интегративные функции ислама наиболее четко проявляются там, где имеется этнонациональная и конфессиональная общность. Значительно слабее интегративные функции проявляются среди многих этнонациональных общностей. Религиозная общность в этом случае – явно недостаточный фактор для преодоления возникающих национальных и социальных противоречий.

Основная масса российских граждан, идентифицирующих себя как мусульман, относится к исторически мусульманским этносам. Такие народы в большинстве случаев проживают в мусульманских анклавах России, где национальное возрождение проходит во взаимосвязи с возрождением ислама и его политизацией. По мнению специалистов, ислам превращает общественную деятельность в общественно-политическую [4, с. 7], являясь генетически связанным с политикой.

В жизни народов в ходе исторического развития взаимосвязь этнонационального и религиозного моментов проявлялась неравномерно в различных сферах общественно-политической жизни на разных уровнях общественного сознания – идеологическом и психологическом. Если рассматривать общую тенденцию взаимоотношений этнонациональных и религиозных факторов в политическом процессе, то можно сделать вывод об ослаблении их взаимосвязи как закономерности политического процесса: по мере того, как процесс национальной консолидации усиливается, в национальном сознании укрепляется чувство национального достоинства, и тогда национальное самосознание становится доминирующим над религиозным.

Значимым фактором усиления влияния ислама на общество выступает не только наличие в России многомиллионной мусульманской общины, но и осознание мусульманами своих специфических интересов, а также влияние мусульманского зарубежья. В силу своего геополитического и географического положения возможность влияния исламского фактора не только на внешнюю политику, но и на внутреннюю ситуацию в России сохраняется. Россия – активный участник глобализационных процессов, в связи с чем ислам, как хранитель традиций, приобретает особое значение для сохранения самобытности многих этнических групп страны.

Религиозный фактор на протяжении длительного времени остается одним из элементов управления массовым поведением людей. Сами по себе религии выступают идентификаторами, группирующими в одно политическое пространство не только отдельные этносы, но и целые государства. Например, словосочетания «мусульманские народы» или «мусульманские страны» прочно вошли в терминологию ученых, политиков, журналистов.

Большое политическое значение имеет признаваемое всеми мусульманами мнение не только об историческом, культурном и конфессиональном единстве всех мусульман, но и об общности сегодняшних политических интересов, вне зависимости от гражданства, национальности и социального статуса [5, с. 75]. При этом религия является латентным фактором влияния на мировоззренческие установки людей, поэтому при принятии различных политических реше-

ний необходимо принимать во внимание специфику исламского мировоззрения. Важно также обладать знанием вообще религиозных доктрин, чтобы противостоять использованию религии в антигосударственных преступных целях, в частности злоупотреблению ренессансом исламских традиций для развития национализма на исторически мусульманских территориях.

На наш взгляд, роль ислама в российском обществе, скорее всего, будет возрастать по причине отсутствия государственной идеологии; мощного доктринального содержания Корана; постепенного роста религиозности политической элиты в регионах; возрастания общей численности населения, относящегося к традиционно мусульманскому. Очевидно, что количество мусульман и мусульманских организаций увеличивается, их связи усложняются, а сами они играют все более значимую роль в общественно-политической жизни.

Религиозный аспект в стране в целом актуализируется. Ислам остается динамично развивающейся религией, заметно влияющей на этнокультурное развитие народов России, и в ближайшей перспективе эта тенденция, вероятно, продолжится.

Библиографический список

1. Сколько верующих в России?: результаты опроса общественного мнения [Электронный ресурс] // База данных Фонда «Общественное мнение». URL: http://bd.fom.ru/report/cat/cult/rel_rel/of19991803
2. Семенов В.В. Ислам в Саратовской области. М., 2007.
3. Вартумян А.А. Российский ислам на рубеже XX–XXI столетий в условиях глобализации // Ислам на Юге России: сб. ст. М., 2007.
4. Малашенко А.В. Ислам для России. М., 2007.
5. Лиценбергер О.А., Семенов Н.В. Духовное управление мусульман Поволжья: диалог с властью и общественными движениями // Бюллетень Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2008. № 77.

S.N. Shishkarev
Combating of Corruption
in the System of Priorities
of Russian's National Security
Legal Provision

The problem of institutional interaction of law policy in the sphere of anti-corrupt practices in Russia and national security system is analyzed. Special attention is paid to items of national security system conceptualization that influence the Russian law anticorruption policy priority forming.

Key words and word-combinations:
law policy in the sphere of anti-corrupt practices, national security system, national interests.

В статье анализируется проблема институционального взаимодействия правовой политики в сфере противодействия коррупции России и системы обеспечения национальной безопасности. Особое внимание автор уделяет вопросам концептуализации системы национальной безопасности, оказывающим влияние на формирование приоритетов российской правовой антикоррупционной политики.

Ключевые слова и словосочетания: правовая политика в сфере противодействия коррупции, система национальной безопасности, национальные интересы.

УДК 351
ББК 67.99(2)116

С.Н. Шишкарёв

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ПРИОРИТЕТОВ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Утверждение, что коррупция является одной из угроз национальной безопасности любого государства, не требует особых доказательств, поскольку деструктивное влияние этого явления на все стороны общественной жизни очевидно. В условиях модернизации коррупция означает нивелирование институциональных изменений, направленных на улучшение условий жизни населения, развитие экономики, демократических институтов. Следовательно, чем выше уровень коррупции, тем беднее общество, нестабильнее политическая и экономическая системы страны, выше степень криминализации социума.

О том, насколько актуальна эта проблема для России, свидетельствует ряд социологически измеряемых показателей. По некоторым сведениям, более чем у половины россиян есть личный опыт передачи взятки чиновникам, а среди наиболее коррумпированных институтов в нашей стране уже традиционно выделяются органы местной власти и пра-

воохранительные структуры (в частности, ГИБДД и милиция). Между тем следует согласиться с тем, что «снижение коррумпированности страны с уровня Мексики до уровня Сингапура производит эффект, эквивалентный возрастанию сбора налогов на 20%. Коррупция увеличивает стоимость товаров и услуг на 5–15%. Отсутствие коррупции позволило бы увеличить количество рабочих мест примерно на 10%, увеличить средний доход примерно на 10%, прибавить порядка 5% к среднему ежегодному росту ВВП. Потери от коррупции в сфере государственных заказов и закупок составляют порядка 30% всех бюджетных затрат по этим статьям» [1].

На наш взгляд, представляется необходимым не просто обосновать тезис, что борьба с коррупцией является одним из предметов обеспечения национальной безопасности, но и выявить некоторые институциональные корреляции системы противодействия коррупции и системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Терминологически «безопасность» определяется как состояние отсутствия опасности, обусловленное соответствующими средствами: «Состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности» [2, с. 46]. Стремление обеспечить состояние защищенности стало одной из основных причин объединения людей в общество, безопасность стояла в числе первостепенных мотивов деятельности людей и сообществ.

Первая попытка концептуального анализа безопасности предпринята Т. Гоббсом. Предметом исследования философа был генезис безопасности в диапазоне от чисто физического явления к общественному. Он показал взаимосвязь и взаимообусловленность безопасности личности, общества и государства. Основным итогом анализа является положение о социальной сущности безопасности, ее институциональной природе, которая обусловлена вырабатываемыми общественными нормами поведения. Поскольку такая интерпретация безопасности делала ее правовое обеспечение приоритетом деятельности государства, длительное время она рассматривалась как исключительная прерогатива деятельности государства. Однако следует учитывать, что Т. Гоббс абсолютизировал институциональную роль государства, принижая значение гражданского общества, что объясняет его концептуальные воззрения в отношении феномена безопасности в государстве.

Национальная безопасность стала предметом научного анализа уже в 1990-е годы, и чаще всего интерпретируется в литературе как «состояние, при котором обеспечивается защита жизненно важных интересов государства и гражданского общества в экономической, политической, военной, экономической, гуманитарной и других областях» [3, с. 16]. Некоторые исследователи определяют безопасность как «меру защищенности среды жизнебытия, чести, достоинства, ценностей личности, социальных групп, государства, общества, цивилизации в целом» [4]. Закон РФ «О безопасности» рассматривает безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз» [5]. Абстрагируясь от частных признаков этого феномена, можно сказать, что как явление социально-го, правового и политического порядка, безопасность означает не что иное, как

состояние защищенности, реализуемое через систему общественных отношений, институционально закрепленных в морали, политике, праве, экономике.

Сегодня личность, общество и государство рассматриваются в качестве основных объектов безопасности. Между тем субъект безопасности может изменяться, модифицируясь многими факторами. Социальная сущность безопасности состоит в том, что ключевым ее элементом является интерес, рассматриваемый как осознанная потребность, формируемый как результат рефлексии субъекта безопасности по поводу его социального бытия. В то же время социальная природа интереса обуславливает и социальные способы его реализации. В государстве защита интереса становится систематической, институционализируется нормами законодательства, охватывающего все сферы общественных отношений.

Как осознаваемая потребность, обладающая общественным содержанием, «интерес» относится к сфере общественного сознания, поэтому фундаментальную роль в генезисе системы безопасности играет концептуально-идеологический фактор, который в разные эпохи имеет такие модификации, как мораль, религия, философия, политическая идеология. Формирование системы безопасности начинается с учения о безопасности или с доктрины безопасности, определяющей объекты и субъекты безопасности, основные угрозы жизненно важным интересам объектов безопасности и способы их защиты. Однако следует учитывать, что доктрина безопасности сама по себе определяется складывающейся системой общественных отношений, социальными, политическими, экономическими условиями жизнедеятельности нации.

Так или иначе, формирование системы обеспечения национальной безопасности, в которой основную роль играют правовые средства, начинается с официального принятия государственной властью концепции или доктрины безопасности. В нашей стране на современном этапе принята Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., концептуализирующая систему жизненно важных интересов личности, общества и государства, формулирующая принципы их защиты и соответственно устанавливающая порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности [6]. В Стратегии концентрируется внимание на тех деструктивных процессах и явлениях, происходящих в стране и мире, которые представляют наибольшую угрозу защищенности национальных интересов. Наряду с этим, выделение вопросов противодействия и профилактики коррупции в контексте обеспечения защиты интересов личности, общества и государства выглядит вполне закономерным, соответствует логике постановки проблемы национальной безопасности.

Обозначив тему борьбы с коррупцией в системе правового обеспечения национальной безопасности, предварительно следует отметить, что если основанием правоотношений являются субъективные права и обязанности, то основанием коррупционных отношений является общий интерес. Это, естественно, не означает, что в контексте правоотношений интерес вообще отсутствует. Подчеркнем, что интерес, являясь побудительным мотивом действий, поведения, поступков, присущ любому виду общественных отношений. Однако в праве

интерес выступает в виде объективированного формализованного общественно-го блага, где субъективное начало представлено как совокупность легализованных субъективных прав и обязанностей. Антисоциальность коррупции состоит именно в том, что интерес лиц, вступающих в коррупционные отношения, противоречит объективированному в праве общественному интересу. Неформальность коррупционных отношений как основной их признак есть не что иное, как их асоциальность и соответственно оппозиция законности и правопорядку.

Именно из таких оценок исходит Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. как базовый документ по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению безопасности. В качестве основной задачи в документе рассматривается формирование и поддержание силами обеспечения национальной безопасности внутренних и внешних условий, благоприятных для реализации стратегических приоритетов. Борьба с коррупцией включена в систему приоритетов национальной безопасности и связана с защитой государственной и общественной безопасности, экономическим ростом, затрагивает проблему повышения качества жизни российских граждан.

Таким образом, институциональная взаимосвязь системы обеспечения национальной безопасности и борьбы с коррупцией должна осуществляться посредством построения антикоррупционного правового порядка, где правовые нормы и институты формируются в соответствии с обозначенными приоритетами деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности (обеспечение общественной и государственной безопасности, экономический рост и повышение качества жизни). Представляется, что в данном процессе большую роль играет законодательное выделение форм коррупции, в результате которого устанавливается указанная институциональная взаимосвязь.

Очевидно, что формы коррупции имеют истоки в коррупционных отношениях и производны от них. Так, законодатель, формируя правовые нормы противодействия и профилактики коррупции, ориентирован на содержание коррупционных отношений, выделяя их путем соответствующих законодательных определений и создавая правовые средства профилактики и борьбы с ней. В этом смысле эффективность правового противодействия коррупции во многом определяется полнотой охвата законодательством всего спектра коррупции как общественного явления, а вновь возникающие коррупционные отношения должны находить отражение в законодательстве, не допуская пробелов в правовом регулировании антикоррупционной деятельности. Тем не менее формы коррупции включены в доктринальные рамки системы национальной безопасности, в которых дается оценка этому явлению с точки зрения национальных интересов и приоритетов, как посягательство на общественное благо, защищаемое государством.

Так, в Стратегии дается оценка коррупции как одной из угроз национальной безопасности (ст. 38); борьба с ней признается в качестве одного из главных направлений государственной политики в сфере обеспечения государ-

ственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу (ст. 38); рассматривается коррупция и в системе главных стратегических рисков и угроз в экономической сфере (ст. 55), а борьба с ней – как одно из условий повышения качества жизни.

В целом институциональная взаимосвязь системы обеспечения национальной безопасности и борьбы с коррупцией конкретизируется государственной политикой в данной сфере, ее целью и задачами, в рамках которых определяется место защиты национальных интересов в антикоррупционной деятельности. В контексте правовой легитимации антикоррупционных отношений в системе обеспечения национальной безопасности государственную антикоррупционную политику следует рассматривать как деятельность органов государственной власти, общественного самоуправления и граждан по регулированию антикоррупционной деятельности в целях защиты государственной и общественной безопасности, социально-экономического развития и повышения качества жизни российских граждан, в соответствии с интересами и приоритетами национальной безопасности, на основе реализации прав и свобод человека и гражданина.

Целью антикоррупционной политики Российского государства заявлено снижение уровня коррупции посредством реализации интересов личности, общества и государства на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в процессе решения первостепенных задач, в их числе: предупреждение коррупционных правонарушений; обеспечение ответственности за коррупционные правонарушения во всех случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами; мониторинг коррупционных факторов и эффективности реализуемых мер антикоррупционной политики; формирование антикоррупционного общественного мнения; обеспечение прав граждан на доступ к информации о фактах коррупции; создание механизма против подкупа граждан при проведении референдума и выборов в органы государственной власти и местного самоуправления; создание условий для замещения должностей государственной и муниципальной служб лицами с высокими моральными устоями [7].

Таким образом, борьба с коррупцией рассматривается как один из приоритетов правового обеспечения национальной безопасности России, что обусловлено природой коррупции как социально-правового явления, сущностью обеспечения национальной безопасности как системы защиты личности, общества и государства от угроз, позволяющей гарантировать конституционные права, свободы, достойное качество и уровень жизни граждан. На институциональном уровне взаимосвязь правовой политики государства в сфере противодействия коррупции и укрепления системы обеспечения национальной безопасности осуществляется посредством формирования правовых норм, регулирующих антикоррупционную деятельность, содержание, цель и задачи которой соответствуют долгосрочным перспективам защиты национальных интересов, субъектов антикоррупционной политики, профилактических антикоррупционных мероприятий. Общим фактором взаимодействия системы обеспечения национальной безопасности и антикоррупционной политики является антисоциаль-

ный характер коррупции, в данном контексте рассматриваемый как посягательство на общественное благо, интерпретированное в концептуальном измерении интересов личности, общества и государства.

Библиографический список

1. Яковлева Т.В. О коррупции и механизмах противодействия этому явлению в современной России // Вестник российской нации. 2009. № 1 (3).
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990.
3. Словарь специальных терминов. М., 1994.
4. Митрохин В.И. Национальная безопасность России // Интеллектуальный мир. 1995. № 6.
5. О безопасности: Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (в ред. от 26 июня 2008 г.) // Рос. газ. 1992. 6 мая; СЗ РФ. 2008. № 26. Ст. 3022.
6. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
7. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Рос. газ. 2008. 27 дек.

V.B. Kruglyakova
Problems of Realization
of the Oath Norm

The necessity of the Russian Legislation perfection in the field of development and application of the oath norms is based. The proposal to establish negative sanctions for the oath violation and positive sanctions for the strict observance in the statutory acts is advanced.

Key words and word-combinations: the oath, the oath norm, realization of proposition of law, structure of the norm, the sanction.

Актуализируется необходимость совершенствования российского законодательства в области разработки и применения норм о присяге. Обосновывается предложение об установлении в нормативных актах о присяге негативных санкций за ее нарушение и позитивных санкций за ее неукоснительное исполнение.

Ключевые слова и словосочетания: присяга, присяжная норма, реализация норм права, структура нормы, санкция.

УДК 342.9
ББК 67я43

В.Б. Круглякова

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИСЯЖНОЙ НОРМЫ

Действующее российское законодательство устанавливает порядок приведения к присяге различных категорий лиц, замещающих государственные должности, а также лиц, выполняющих профессиональные и общественные обязанности. Однако в юридической литературе проблемы административно-правовой политики государства в отношении присяги, современные организационно-правовые основы института присяги в контексте сравнительно-правового изучения мирового и исторического российского опыта остаются малоисследованными. В настоящее время назрела необходимость совершенствования российского законодательства в области разработки и применения норм о присяге. На более актуальной остается проблема реализации присяжных норм.

Реализация административно-правовых норм, к которым относится основная часть присяжных норм, означает практическое использование содержащихся в них правил поведения в целях регулирования управленческих отношений, то есть проведение в жизнь содержащихся в них различным образом выраженных волеизъявлений. При достаточно широкой сфере применения присяжных норм проблемой остается низкий уровень эффективности их реализации.

В юридической науке основным показателем эффективности принято считать степень достижения поставленных целей (В.В. Глазырин, С.Е. Казаринова, Л.Х. Мингазов). Следовательно, реализация присяжных норм эффективна в том случае, если присягнувшие лица в своей профессиональной деятельности достигают установленных в официальной клятве юридических и нравственных ориентиров.

Процесс реализации присяжных норм в наши дни далеко не идеален, что обусловливается проявлением многих негативных факторов в структурах законодательной, исполнительной, судебной власти, других сферах общественной жизни. В частности, Н.Г. Русакова вскрывает негативные факторы, снижающие эффективность реализации института присяги, а равно и присяжных норм [1, с. 33].

К отрицательным факторам следует отнести низкий уровень системности в правовом регулировании присяги; отсутствие в современном законодательстве единого нормативно-правового акта, закрепляющего концептуальные основы присяги; недостаток унификации правового регулирования статусных и процедурных компонентов института присяги. Кроме того, не развиты нравственные основы института присяги: субъекты, принимающие присягу, слабо заинтересованы в соблюдении требований моральных и иных социальных норм, невысок уровень их правосознания и правовой культуры. На этом фоне в качестве одного из основных негативных факторов необходимо выделить отсутствие юридической ответственности за нарушение присяги.

Наиболее характерными формами реализации присяжной нормы является исполнение и соблюдение. Так, лица, приносящие присягу, должны точно следовать предписаниям, содержащимся в диспозиции присяжных норм. Однако для многих эти предписания не совпадают с их личными установками, либо у них отсутствует четкое понимание сути моральных норм и требований присяги. В качестве меры повышения эффективности реализации присяжных норм можно рассматривать законодательное установление негативных и позитивных санкций, связанных с исполнением и соблюдением присяги.

В связи с этим следует рассмотреть структуру присяжной нормы. Как правило, ее гипотеза и диспозиция содержатся в одной статье нормативного акта, а санкция – в другой статье, другом нормативном акте, либо она вообще отсутствует. Таким образом, присяжная норма носит отсылочный характер. Большинство же дисциплинарных, административных, уголовных санкций прямо не связаны с гипотезами и диспозициями присяжных норм. Основаниями их применения являются дисциплинарные проступки, административные правонарушения или уголовные преступления лиц, связанные с занимаемыми ими

должностями. Так, в отношении судей, нотариусов, адвокатов, губернаторов, других категорий должностных лиц, приносящих присягу, не установлена ответственность за нарушение именно присяги. При этом присяга по своему содержанию всегда нацеливает на неукоснительное исполнение не только профессиональных обязанностей, связанных с занимаемой должностью, но и на соблюдение морально-нравственных обязательств.

Отсутствие санкций у присяжных норм снижает эффективность их исполнения, так как не предусматривается ответственность за нарушение именно моральных требований. Исключение, достойное быть примером, имеется только в отношении работников прокуратуры. Так, в ст. 40.4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [2] содержится гипотеза: «Лицо, впервые назначаемое на должность прокурора или следователя, принимает Присягу прокурора (следователя) следующего содержания...» – и диспозиция: «...торжественно клянусь свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и международные обязательства Российской Федерации...»; а в п. 1 ст. 43 нарушение Присяги прокурора (следователя), а также совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, называются в качестве основания увольнения по инициативе руководителя органа или учреждения прокуратуры, то есть устанавливается санкция указанной присяжной нормы.

Таким образом, в целях повышения эффективности реализации присяжных норм следовало бы в нормативных актах, содержащих тексты различных присяг, установить санкции за их нарушение. По нашему мнению, это должны быть дисциплинарные санкции, а именно: увольнение в связи с тем, что нарушение присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в данной должности.

Средством, повышающим эффективность реализации присяжных норм, можно считать и установление позитивных санкций – мер поощрения за неукоснительное, образцовое соблюдение присяги. В одной из работ А.В. Малько справедливо отмечает, что «...поощрения, а не наказания являются в ряде случаев более эффективными, ибо в ситуации положительной мотивации в качестве побудительной силы желаемого поведения выступают не только внешние предписания, но и интерес субъекта. Поэтому в условиях «передислокации» методов правового регулирования важно повысить статус поощрительных средств, расширить их управленческие возможности» [3, с. 3].

Анализируя правовую ответственность за нарушение присяги, следует остановиться на роли деонтологических кодексов, кодексов профессиональной этики и иных подобных сводов моральных и этических норм. Деонтологический кодекс – это система моральных норм, определяющих должное поведение субъекта, его моральные качества и нравственные принципы, связанные с его профессиональной деятельностью. Еще И. Бентам утверждал, что «...задача деонтолога дать социальным мотивам всю силу мотивов личных» [4, с. 338]. Можно согласиться с тем, что «моральная норма, будучи средством принуждения, не всегда совпадает с личной склонностью. Важно найти такие средства, которые способствовали бы переходу социальных мотивов в

мотивы личные. Такую роль применительно к институту присяги играют деонтологические кодексы» [1, с. 26]. Очевидно, при установлении дисциплинарных санкций присяжных норм, применение деонтологических кодексов будет необходимо в части детализации моральных обязательств и требований, которые были нарушены.

В настоящее время разработаны и применяются Профессиональный кодекс нотариуса, Кодекс чести таможенника Российской Федерации, Кодекс профессиональной этики адвоката, Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Кодекс судебной этики и некоторые другие. Исходя из взаимосвязи подобных кодексов и присяжных норм, было бы целесообразно создать и применять их в деятельности и других категорий должностных лиц, чьи профессиональные функции связаны с реализацией государственного управления. В настоящее время назрела необходимость создания кодекса чести прокурорского работника. Кстати, при этом можно было бы использовать опыт Белоруссии.

Отдельно следует упомянуть о норме трудового законодательства, закрепленной в п. 8 ст. 81 ТК РФ [5]. Данная норма в качестве основания расторжения трудового договора с работником по инициативе работодателя предусматривает совершение работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, несовместимого с продолжением данной работы. Субъектами данной правовой ответственности могут быть учителя, воспитатели, мастера производственного обучения. К данным категориям работников предъявляются высокие моральные требования, нарушение которых несовместимо с дальнейшим осуществлением профессиональной деятельности.

Подобные требования нравственного характера устанавливаются и присяжными нормами. Именно этот признак объединяет всех, чья деятельность связана с принесением присяги, поэтому следовало бы расширить круг лиц, статус которых должен быть связан с принесением присяги. В частности, на законодательном уровне необходимо закрепить обязанность работников образования приносить присягу, разработать ее текст, установить ответственность за ее нарушение и создать кодекс профессиональной этики учителя.

Таким образом, законодательное установление правовых санкций присяжных норм позволит повысить эффективность их реализации, а применение деонтологических кодексов будет способствовать совершенствованию данного механизма.

Библиографический список

1. *Русакова Н.Г.* Присяга как общеправовой феномен: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008.
2. О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон от 17 нояб. 1995 г. № 168-ФЗ (в ред. от 17 июля 2009 г.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; Рос. газ. 2009. 21 июля.
3. *Малько А.В.* Юридические поощрительные санкции // Юриспруденция: межвуз. сб. науч. ст. Тольятти, 1993. № 6.
4. *Покровский П.* Бентам и его время. Пг., 1916.
5. Трудовой кодекс РФ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

O.V. Kuznetsova
International Election Standards
of Passive Suffrage

International election standards are considered and problems of their application in the Russian election legislation are analyzed. Proposals on perfecting guarantees of the passive suffrage implementation in the Russian election process are formulated.

Key words and word-combinations: guarantees of the citizens' suffrage, passive suffrage, international election standards, national legislation.

Рассматриваются международные избирательные стандарты, анализируются проблемы их применения в отечественном избирательном законодательстве. Формулируются предложения по совершенствованию гарантий реализации пассивного избирательного права в российском избирательном процессе.

Ключевые слова и словосочетания: гарантии избирательных прав граждан, пассивное избирательное право, международные избирательные стандарты, национальное законодательство.

УДК 342.8:006.32
ББК 67.400.8ц

О.В. Кузнецова

МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ
СТАНДАРТЫ
ПАССИВНОГО
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Международные избирательные стандарты пассивного избирательного права можно определить как сформулированные исходя из мирового опыта проведения выборов и закрепленные в международных актах основные руководящие установления и правила поведения субъектов избирательного процесса, которые позволяют реализовать гражданам свое пассивное избирательное право через демократические свободные выборы. Особенностью правового регулирования избирательных стандартов является непосредственное применение (прямое действие) соответствующих норм международного права во внутригосударственных отношениях, а также их приоритет над нормами национального права.

Поскольку общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации выступают составной частью ее правовой системы, Российское государство несет ответственность за соблюдение взятых на себя международных обязательств, касающихся в том числе пассивного избирательного права, не только перед своим народом, но и перед мировым сообществом. В связи с этим международные избирательные стандарты пассивного избирательного права следует рассматривать как закрепляемый международным правом нормативный минимум внутригосударственного правового регулирования общественных отношений, складывающихся по

поводу реализации российскими гражданами права быть избранными в органы публичной власти. Источниками международных стандартов в области избирательных прав граждан могут быть как всеобщие (универсальные), так и региональные избирательные стандарты.

Универсальные избирательные стандарты разработаны и закреплены в документах Организации Объединенных Наций, а также в рамках других всемирных международных организаций, например Межпарламентского союза. Они установлены во Всеобщей декларации прав человека, утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН [1], Международном пакте о гражданских и политических правах [2, с. 61–71], Конвенции о политических правах женщин [2, с. 44–46], Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации [2, с. 51–61], Декларации о критериях свободных и справедливых выборов [2, с. 813–816] и других международных документах.

К числу региональных избирательных стандартов (имеются в виду прежде всего те из них, которые приняты в рамках региональных организаций, где участником является Российская Федерация) можно отнести европейские международные стандарты и стандарты Содружества Независимых Государств. Изложены они в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [2, с. 536–549], в документах, принятых Сопредседателем по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) на Конференции по человеческому измерению, в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств [3, с. 153].

Анализ положений указанных международных актов показал, что первые из них, принятые в середине прошлого столетия, провозглашают право каждого принимать участие в управлении своей страной посредством свободных, периодических и нефальсифицированных выборов, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве. При этом принципы еще не конкретизируются применительно к пассивному избирательному праву, да и самому праву быть избранным не уделяется должного внимания.

Относительно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод можно отметить, что переход от идеи «институциональной» обязанности проводить свободные выборы к концепции «всеобщего избирательного права», позволяющего каждому участвовать в голосовании и выступать в качестве кандидата на выборах, произошел уже в практике рассмотрения конкретных жалоб [4, с. 434]. Более того, формулировка ст. 3 Протокола № 1 указанной Конвенции хотя и является широкой, но упоминает лишь о выборах законодательной власти, что не позволяет распространить демократический принцип организации избирательного процесса на все выборы публичной власти. Данные выводы подтверждает и судебная практика. Так, в решении от 27 мая 2004 г. по делу Гулиева против Азербайджана, утверждается, что данная статья применима только к «выборам законодательной власти» и президентские выборы не могут толковаться как подпадающие под значение этого понятия [5].

Исходя из того что Европейская конвенция защищает только право выдвинуть свою кандидатуру и только в законодательные органы государства, гражда-

не лишаются действенного механизма защиты своего пассивного избирательного права на всех последующих после выдвижения стадиях избирательного процесса, а также права быть избранным в иные органы публичной власти.

Право каждого гражданина «... быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права...» получает закрепление в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом в 1966 г. и вступившем в силу в 1976 г. (ст. 25). В отдельных международно-правовых документах были установлены дополнительные гарантии реализации пассивного избирательного права для отдельных категорий граждан, подвергающихся дискриминации чаще других во всех сферах жизнедеятельности по признакам пола, расы, национальности и иным подобным признакам.

Так, в ст. 1 и 2 Конвенции о политических правах женщин от 20 декабря 1952 г. указано: «Женщины могут быть избираемы на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов». В ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 25 декабря 1965 г. закреплено, что «государства-участники обязуются обеспечить равноправие каждого человека перед законом без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления... политических прав, в частности права участвовать в выборах – выставлять свою кандидатуру – на основе всеобщего и равного избирательного права...».

Права и свободы, провозглашенные в рассмотренных документах, многие государства воспринимают как общепризнанный стандарт, воплощая его подходы и положения во внутреннем законодательстве. Так, и Россия в своей Конституции 1993 г. устанавливает высшим непосредственным выражением власти народа свободные выборы (ст. 3), закрепляет пассивное избирательное право и его всеобщий и равный характер (ст. 32 и 81).

Более подробно регулированию принципов пассивного избирательного права посвящен ряд документов, принятых в рамках Межпарламентского союза, ОБСЕ, Совета Европы и СНГ.

В п. 7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ [2, с. 335–348] в развитие всеобщих универсальных избирательных стандартов указано, что государство должно гарантировать взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право; уважать право граждан добиваться государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации; закон и государственная политика должны обеспечивать проведение выборов в атмосфере свободы и честности, беспрепятственного доступа к средствам массовой информации всех политических группировок и отдельных лиц, участвующих в избирательном процессе; должны создаваться надлежащие условия для деятельности политических партий и равенства их перед законом и органами власти.

Декларация о критериях свободных и справедливых выборов провозглашает избирательные права граждан, права и обязанности кандидата, партии в ходе избирательной кампании, а также права и обязанности государств. В частности,

к обязанностям государства относятся следующие: принятие законодательных и других мер в целях обеспечения гарантий прав и институциональных рамок для проведения регулярных подлинных свободных и справедливых выборов, уважение и соблюдение прав человека для всех граждан, обеспечение партиям и кандидатам разумных возможностей для представления своих избирательных платформ, недопущение подкупа или других противозаконных действий, быстрое и эффективное рассмотрение жалоб.

В развитие концепций избирательных прав граждан, закрепленных в указанной Декларации и других международных документах, касающихся избирательных стандартов, на 116-й Ассамблее Межпарламентского союза (Нуса-Дуа, Бали, 4 мая 2007 г.) была единогласно принята Резолюция о поощрении разнообразия и равных прав для всех на основе всеобщих демократических стандартов и стандартов проведения выборов. Ассамблея призвала парламенты и правительства обеспечивать предоставление всем лицам, в соответствии с международными обязательствами, равные возможности для участия в избирательном процессе; создавать одинаковые условия и равные возможности для всех кандидатов и политических партий, принимающих участие в демократических избирательных процессах, и гарантировать им справедливый доступ к средствам массовой информации; поощрять, контролировать и оценивать участие групп меньшинств в избирательных процессах.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов [2, с. 460–501], принятый на 52-м заседании Венецианской комиссии Совета Европы в октябре 2002 г., пошел дальше обеспечения принципов свободных, ответственных и прозрачных выборов, принципов всеобщего, равного избирательного права. В документе утверждается, что демократические выборы невозможны без соблюдения иных прав человека, в частности свободы слова и печати, свободы передвижения по стране, свободы собраний и объединения в политических целях, в том числе для создания политических партий. Ограничения этих свобод должны основываться на нормах закона, отвечать общественным интересам и соответствовать принципу пропорциональности. Кроме того, демократические выборы невозможны без стабильного избирательного законодательства и процессуальных гарантий участников выборов.

Тенденцией, которую можно только приветствовать, является целенаправленное стремление Российской Федерации ратифицировать или присоединиться к ряду международных документов обязательной юридической силы, в которых в той или иной мере затрагиваются и электоральные вопросы, в том числе антиадминистративные и антикоррупционные электоральные меры. Ряд положений этих документов уже в той или иной форме закреплен в действующем российском избирательном законодательстве [6].

В ратифицированной Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. [7], в частности, речь идет о том, что государство-участник должно рассмотреть возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, с тем чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности (п. 2 ст. 7); усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это примени-

мо, в финансировании политических партий (п. 3 ст. 7); установить процедуру лишения на определенный срок, установленный во внутреннем законодательстве, по решению суда или с помощью других надлежащих средств, лиц, осужденных за преступления, признанные таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, права занимать публичную должность (подп. «а» п. 7 ст. 30).

Подтверждением стремления России к дальнейшей демократизации избирательного процесса, включению в единую международную систему гарантий избирательных прав граждан, обеспечения стабильности политического развития и развития международных избирательных стандартов является самое непосредственное участие в разработке Конвенции СНГ, проекта Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод [8]. Данные документы, закрепляя все известные на сегодняшний день принципы избирательного права, впервые дают определения избирательных стандартов, раскрывают механизм их реализации. Особое внимание уделяется организации международного наблюдения за выборами, как гарантии реализации принципов избирательного права.

Соблюдая общие международные принципы организации и проведения выборов, государства по-разному инкорпорируют их в национальное законодательство. Процесс имплементации – очень пестрый и разнообразный, он всегда учитывает исторические, географические, социальные, экономические и культурные условия развития нации. Любое цивилизованное демократическое государство, основываясь на этих принципах, создает избирательную систему, которая отражает политическое настроение своего общества и гарантирует реализацию политических прав граждан [9, с. 31].

Анализ основных правовых источников международных избирательных стандартов позволяет сделать следующие выводы:

1) международные избирательные стандарты не содержат единообразного определения пассивного избирательного права, под которым понимается либо право выдвинуть свою кандидатуру, либо право быть избранным;

2) в международной практике отсутствуют источники, посвященные регулированию только избирательных прав. Международные акты либо закрепляют всю систему прав и свобод человека и гражданина, в том числе по сферам применения, либо посвящены выборам в целом, или отдельным избирательным действиям и процедурам, в рамках которых гарантируется реализация пассивного избирательного права;

3) международные избирательные стандарты пассивного избирательного права базируются на универсальных принципах избирательного права – всеобщего равного избирательного права, периодического и обязательного проведения выборов, их свободного, подлинного, справедливого, открытого и гласного характера;

4) равное избирательное право признается основой пассивного избирательного права;

5) важнейшим условием обеспечения пассивного избирательного права является уважение, соблюдение и защита всех политических прав и свобод гражданина, многопартийность и идеологическое многообразие, стабильность правовых норм в области регулирования выборов и одновременно их динамичное демократическое развитие;

6) обязательным условием обеспечения пассивного избирательного права является наличие и эффективное функционирование механизмов защиты избирательных прав участников избирательного процесса, беспристрастное международное наблюдение за выборами, в том числе за соответствием международным обязательствам обеспечения избирательных прав граждан.

Библиографический список

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Рос. газ. 1995. 5 апр.
2. Международные избирательные стандарты: сб. документов. М., 2004.
3. Муниципальная служба. 2003. № 3.
4. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998.
5. Гулиев против Азербайджана [Guliyev – Azerbaijan] (№ 35584/02) от 27 мая 2004 г. [Перевод на русский язык]. URL: <http://www.echr.ru/documents/bulleten.htm>
6. Лысенко В.И. Реализация избирательных прав граждан Российской Федерации в контексте международных избирательных стандартов // Материалы международной конференции «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов». URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/RVKMIS/lys-vi.htm>
7. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федер. закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.
8. URL: http://www.cikrf.ru/international/conference_proekt_konv2.jsp.
9. Борисов И.Б. Маятник демократии (об избирательной системе, революциях и суверенитете) // Журнал о выборах. 2008. № 5.

M.A. Ivanova
Criteria of the Separation of Proceedings on Cases, Arising from Public Legal Relations into an Independent Kind of Legal Proceedings

The disputable questions of separation of the proceedings on cases arising from public legal relations into an independent kind of legal proceedings are considered. The basic criteria of the division of the uniform procedural form into kinds are defined.

Key words and word-combinations: legal procedure kind, dispute on law, material-legal nature of cases.

Рассмотрены спорные вопросы выделения производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в самостоятельный вид судопроизводства. Определены основные критерии деления единой процессуальной формы на виды.

Ключевые слова и словосочетания: вид судопроизводства, спор о праве, материально-правовая природа дел.

УДК 347
ББК 67.410.113.42

М.А. Иванова

**КРИТЕРИИ ВЫДЕЛЕНИЯ
ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ,
ВОЗНИКАЮЩИМ
ИЗ ПУБЛИЧНЫХ
ПРАВООТНОШЕНИЙ,
В САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД
СУДОПРОИЗВОДСТВА**

В юридической науке на протяжении нескольких десятков лет ведутся споры относительно того, является ли производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, самостоятельным видом судопроизводства.

производства. Еще советские ученые-процессуалисты отрицали саму возможность деления единой процессуальной формы на виды. По их мнению, деление единой гражданской процессуальной формы на виды неправомерно, и производство по делам, возникающим из административных правоотношений, и особое производство – не более как отдельные изъятия из общих правил судопроизводства [1, с. 189]. Кроме того, с точки зрения некоторых авторов, вообще отсутствуют критерии разграничения отдельных видов гражданского судопроизводства.

На наш взгляд, разграничение единой гражданской процессуальной формы на отдельные виды должно быть объективно оправданным и решать задачи гражданского судопроизводства. Создание искусственных, надуманных критериев, не отвечающих целям и задачам судопроизводства, не допустимо. Любая классификация и подразделение на виды различных правовых явлений должны отвечать определенным требованиям и иметь не только теоретическую, но и прежде всего практическую значимость. Так, подразделение гражданского судопроизводства на виды должно способствовать а) определению задач суда при разрешении дел; б) определению процессуальных особенностей той или иной категории дел.

Вообще термин «критерий» означает признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо. В качестве критериев (признаков, оснований) для классификации (деления на виды) гражданского судопроизводства необходимо выбрать такие, которые являются существенными для гражданского судопроизводства. В данном случае классификация гражданского судопроизводства выявляет существенные сходства и различия между видами судопроизводства.

Говорить об отдельном виде гражданского судопроизводства в рамках единой гражданской процессуальной формы можно только в случае наличия определенной совокупности следующих критериев: а) материально-правовой природы дел; б) существования самостоятельных средств и способов защиты прав и интересов; в) особенности судебной процедуры. Таким образом, вид гражданского судопроизводства – это определенный характером и спецификой подлежащего защите материального права или охраняемого законом интереса процессуальный порядок возбуждения, рассмотрения, разрешения определенных групп гражданских дел.

Материально-правовая природа дел проявляется в таком признаке, как наличие либо отсутствие по делу гражданско-правового спора. Можно сказать, что основным критерием деления судопроизводства на виды является наличие либо отсутствие гражданско-правового спора о праве в рассматриваемом деле.

Публично-правовой спор отличается от гражданско-правового тем, что всегда возникает в условиях осуществления публичной власти. В таких спорах участвуют стороны с диаметрально противоположными интересами и мнением. Авторы, отрицающие наличие спора о праве в делах, возникающих из публичных правоотношений, выделяют данную категорию дел в отдельный вид судопроизводства. По их общему мнению, в судебном разбирательстве, одним из субъектов которого выступает орган власти, споров, подобных гражданско-правовым, возникать не может.

Задача суда при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, может и должна заключаться не в разрешении спора о праве, а в проверке законности действий органов государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица. Иначе говоря, суд по данной категории дел осуществляет судебный контроль за законностью действий (бездействий) органов власти. В связи с этим производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, является самостоятельным видом судопроизводства и имеет специфические черты [2, с. 207].

Сторонники другой точки зрения считают, что для дел, возникающих из публичных правоотношений, характерно наличие спора о праве. Следовательно, они могут рассматриваться в порядке искового производства. Процессуальная сущность дел, возникающих из публичных правоотношений, та же, что и для дел искового производства, и к ним применимы институты и понятия искового производства.

Авторы, поддерживающие данную точку зрения, считают, что целью судебной деятельности в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, является разрешение спора о публичном праве, а также контроль за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих [3, с. 85]. Такой спор вызван разногласиями субъектов публичных правоотношений по поводу различно понимаемых прав и обязанностей и / или законности правовых актов (действий и решений) органов публичной власти. Соответственно, эти споры могут иметь своим предметом либо вопросы законности нормативно-правовых актов (споры о праве объективном или «споры о норме»), либо споры о праве субъективном, имеющие целью защиту и восстановление нарушенных прав [4, с. 93].

В юридической литературе такие споры определяются как публично-правовые и анализируются как установленная законом процедура рассмотрения уполномоченными органами притязаний субъектов права по поводу их интересов, актов и действий публичного (общественного) характера [5, с. 8].

Анализируя процесс становления производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в историческом аспекте, следует сказать, что ГПК РСФСР 1964 г. [6] содержал специальный подраздел «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений». ГПК РФ 2002 г. [7] не определяет порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе и порядок рассмотрения жалоб на постановления, вынесенные по делам об административных правонарушениях. Эти вопросы с 1 июля 2002 г. регулирует Кодекс РФ об административных правонарушениях [8].

Выделение производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в самостоятельный вид судопроизводства связывается с сущностью и особенностями возникающих процессуальных правоотношений. Необходимо определить сущность процессуальных отношений, предмет судебной защиты, участников процесса.

Так, участниками производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, являются орган публичной власти и физическое или юридичес-

кое лицо. Предметом судебной защиты в делах, возникающих из публичных правоотношений, могут быть субъективные материальные права и охраняемые законом интересы. В частности, в делах по жалобам на неправильное наложение штрафов предметом судебной защиты в зависимости от исхода дела может быть субъективное материальное право органа, наложившего штраф, либо охраняемый законом интерес лица, обратившегося в суд с жалобой [9, с. 10].

В поддержку данной точки зрения высказываются специалисты, по мнению которых предметом судебной защиты в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, являются частно-правовые (в первую очередь) и публично-правовые (во вторую очередь) интересы, права и свободы граждан и других субъектов [3, с. 87]. В определении Конституционного суда РФ № 182-О от 12 июля 2006 г. указывается: «...возможность заинтересованного лица обжаловать принятые органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощающая в себе как **индивидуальный (частный) интерес**, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания права каждого на судебную защиту, одной из необходимых и важнейших его составляющих» [10].

Вообще термин «спор» означает словесное состязание, обсуждение чего-нибудь, в котором каждый отстаивает свое мнение, либо взаимное притязание на владение чем-нибудь, разрешаемое судом. В юридической науке спор о праве рассматривается как а) материально-правовая категория; б) категория, имеющая процессуальную природу; в) два самостоятельных понятия в материальном и процессуальном смыслах. На наш взгляд, спор о праве необходимо рассматривать как категорию, обладающую двойственной правовой природой. Если это взаимное притязание сторон на владение чем-нибудь, которое разрешается сторонами без обращения в суд, то в таком случае спор о праве представляет собой материально-правовую категорию. Если же стороны передают неурегулированный спор о праве на рассмотрение суда, то данная категория приобретает процессуально-правовую природу.

Наиболее верным из всех предлагаемых определений спора о праве представляется следующее: спор о праве – это взаимное притязание сторон гражданского правоотношения, возникшее по факту нарушения или оспаривания субъективных прав одной стороны другой стороной, урегулированное самими сторонами или переданное на рассмотрение судом. Главным в понятии спора о праве является неисполнение обязанностей одной из сторон гражданского правоотношения, то есть нарушение или оспаривание данными лицами субъективных прав, возникающих из правоотношений.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать: в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, спор о праве отсутствует, так как отсутствуют взаимное притязание сторон на владение чем-либо или требование одной стороны об устранении препятствий в осуществлении права и неисполнение нарушителем требования субъекта защиты. Более того, судья обязан оставить заявление по делу, возникающему из публичных правоотноше-

ний, без движения в том случае, если при подаче такого заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве.

В производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, суд по заявлению заинтересованного лица оценивает соответствие спорного нормативного акта закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, проверяет законность решений и действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Суд в данном случае выполняет специфическую функцию – осуществление судебного контроля за законностью действий органов государства, органов местного самоуправления, должностных лиц по отношению к гражданам и юридическим лицам. Данная функция предопределена конституционным закреплением «сдержек и противовесов» в системе разделения властей, когда судебная власть следит за тем, чтобы другая ветвь власти не превышала пределы отведенных ей полномочий.

Теоретическое осмысление, многочисленные упоминания категории «спор о праве» в законодательстве и литературе в конечном итоге не могли не привести к тому, что назрела необходимость законодательного определения и раскрытия содержания данной категории. Так, термин «спор о праве» в ГПК РФ упоминается в пяти статьях (ст. 125, 247, 263, 307, 310). Термин «спор» упоминается более чем в тридцати статьях.

Для исключения различного понимания данных категории судьями и правильного установления материально-правовой природы дела (а от этого зависит определение способа защиты прав субъекта, обратившегося в суд), на наш взгляд, необходимо на законодательном уровне закрепить определение понятия «спор о праве». Так, п. 3 ст. 247 ГПК РФ необходимо дополнить предложением следующего содержания: «При этом под спором о праве следует понимать взаимное притязание субъектов гражданского правоотношения, возникшее по факту нарушения или оспаривания субъективных прав одной стороны другой стороной, переданное на рассмотрение судом».

Библиографический список

1. *Гурвич М.А.* Об экономии процессуальных средств в советском гражданском судопроизводстве // Развитие прав граждан СССР и усиление их охраны на современном этапе коммунистического строительства. Саратов, 1962.
2. *Гражданский процесс: учебник / под ред. А.Г. Коваленко, А.А. Мохова, П.М. Филиппова.* М., 2008.
3. *Ефимова Ю.В.* Специализация гражданско-процессуальной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
4. *Зеленцов А.* Административное судопроизводство в России: проблемы правового регулирования // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 2.
5. *Тихомиров Ю.А.* Публично-правовые споры // Экономика. 1998. № 6.
6. *Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.*
7. *Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28 июня 2009 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.*

8. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24 июля 2009 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

9. Гужасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1971.

10. Определение Конституционного Суда РФ № 182-О от 12 июля 2006 г. по жалобам гражданина Каплина Александра Евгеньевича, открытого акционерного общества «Кузбассэнерго», общества с ограниченной ответственностью «Деловой центр «Гагаринский» и закрытого акционерного общества «Инновационно-финансовый центр «Гагаринский» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 части 1 статьи 150, статьи 192 и части 5 статьи 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 2006. № 40. Ст. 4204.

V.V. Spesivov
Some Issues of Legalization
of the Conception of Evidences
Evaluation in the Civil Procedure
and Arbitrage Procedure

The author studies a variety of conceptions of the evaluation of evidences in the modern civil procedure and arbitrage procedure sciences. The essence of the activity of a court in the process of the evaluation of evidences is analyzed. The author's own conception of the evaluation of evidences is given and its legalization is proposed.

Key words and word-combinations: conception of evaluation of evidences, mental activity, inner conviction of a judge.

Представлено многообразие понятий оценки доказательств, существующих в современной гражданско-процессуальной и арбитражно-процессуальной науке. Анализируется сущность деятельности уполномоченного органа (суда) в процессе оценки доказательств. Дается собственное понятие оценки доказательств и предлагается его законодательное закрепление.

Ключевые слова и словосочетания: понятие оценки доказательств, мыслительная деятельность, внутреннее убеждение судьи.

УДК 334
ББК 65.291.212.1

В.В. Спесивов

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ
ОЦЕНКИ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ
В ГРАЖДАНСКОМ
И АРБИТРАЖНОМ
ПРОЦЕССАХ

Оценка доказательств как комплексное правовое явление играет одну из наиболее важных ролей в реализации ключевых принципов судопроизводства. В ст. 67 ГПК РФ [1] и 71 АПК РФ [2] определяются основные положения и принципы, в соответствии с которыми должно происходить исследование судебной ценности имеющихся доказательств, однако в них отсутствуют прямые, ясные определения самого процесса доказывания. Это позволяет многочисленным исследователям выдвигать свои точки зрения в поисках верного, объективного подхода к оценке доказательств в гражданском и арбитражном процессах.

В академической среде процесс оценки доказательств единогласно признан мысли-

тельной по своей сути деятельностью [3, с. 3; 4, с. 65; 5, с. 229], вследствие чего большинство теоретиков отталкиваются в работах именно от этого исходного положения. Сам факт, что оценка доказательств определяется через мыслительную деятельность, обуславливает два наиболее важных проблемных направления в исследовании всего правового процесса доказывания: предмет оценки (что именно подразумевается под понятием «доказательство», какой параметр доказательства должен быть исследован и оценен в первую очередь, каким образом поступать в случае неудовлетворения доказательств тому или иному принципу их характеристики) и субъект деятельности (подразумевается прежде всего преодоление человеческого фактора – как умышленной деятельности по искажению истины в рамках судопроизводства, так и случайной ошибки или неосторожности, вызванной несовершенством инструкций и регламентаций относительно толкования ценности доказательства).

Некоторые исследователи видят причину и источник подавляющего числа судебных ошибок и искажений общесудебных принципов именно в подмене или в неверной трактовке основных составных элементов практической деятельности по оценке доказательств, имеются в виду: относимость, допустимость, достоверность и достаточность. В контексте изложенного для значительного повышения «эффективности» и продуктивности судопроизводства просто необходимо обратить аналитическое и исследовательское внимание на разрешение данной теоретико-практической проблемы [6].

В отечественной правовой науке имеются существенные разногласия в определении предмета деятельности по оценке доказательств, то есть того, что конкретно подлежит оценке. Под вопрос ставится необходимость в анализе всего доказательства. Таким образом, допускается акцент в пользу важности и юридической значимости тех или иных свойств и характеристик доказательства, которые могут быть оценены «выше», чем остальные. Возможна ситуация, при которой из всей совокупности характеристик конкретного доказательства будут оцениваться лишь те, которые без участия «второстепенных» параметров доказательства самостоятельно формируют его юридическую силу.

К наиболее распространенным тенденциям в поиске определения оценки доказательства можно отнести следующие:

- анализ тождественности между суммой доказательств, оцененных по отдельности, и всей совокупностью сведений по конкретному делу, исследованному в рамках единого массива;
- исследование полезности доказательств лишь с точки зрения их значимости в установлении истины;
- рассмотрение оценки доказательств не как мыслительного, а как логического процесса, определяющего связи между доказательствами на основе логических правил и законов, в соответствии с логически обусловленными аргументами;
- раскрытие природы (фактической сути) доказательств путем полноценного исследования, а не установление лишь юридической составляющей через правовую оценку;
- мнение, согласно которому оценка доказательств – это процесс определе-

ния роли и значения собранных доказательств для установления истины; установление относимости, допустимости и достоверности доказательств; в свою очередь, это элементы исследования, а не оценки доказательств;

– позиция, в соответствии с которой определение допустимости не входит в оценку, а осуществляется в ходе проверки доказательств;

– представление более широкого перечня необходимых для исследования ценности доказательств свойств в качестве обязательного при оценке: допустимость, относимость, достоверность, значение (сила) каждого доказательства и достаточность их совокупности для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания.

В настоящий момент в рамках отечественной правовой теории доминирует поддержанная законодателем точка зрения, согласно которой в понятие оценки доказательств включается определение таких свойств гражданско-процессуальных и арбитражно-процессуальных доказательств, как относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства и достаточность их в совокупности. Соответственно оценке подлежит каждое отдельно взятое доказательство (все его свойства) и их совокупность. С другой стороны, сама формулировка понятия «оценка доказательства» через мыслительную деятельность представляет собой прекрасное поле реализации философских и психологических принципов по следующим причинам:

– мыслительная деятельность, составляющая основу оценки доказательств, осуществляется скрытно, и ее процессы, в отличие от конечного результата, регулируются внутренними механизмами, изучаемыми психологией, философией, этикой, психиатрией;

– для подсознания человека (даже имеющего специальный юридический статус, например судьи, прокурора, следователя) гораздо большую по значимости роль играют собственные уже выработанные концепции и понятия о справедливости, независимости, ответственности; если должный психологический уровень работников судебной ветви власти на сознательном уровне поддерживается социальным статусом, воспитательной и образовательной работой, то внутренние мыслительные процессы все равно во многом зависят от тех или иных философско-этических воззрений, выработанных в процессе социализации и воспитания личности;

– мыслительная деятельность, как и человеческое мировоззрение, в основе регулируется не нормами права, а определяется закономерностями логики, этическими категориями, психологическим состоянием, не только специально юридическим мышлением, но и обыденным, бытовым, не контролируемым правовыми нормами.

Фактически многие первостепенные, основополагающие принципы судопроизводства, в том числе и составляющие фундамент процесса оценки доказательства, не имеют достаточной законодательной интерпретации и теоретической поддержки. Чаще всего законодатель в кодексах как материального, так и процессуального права ссылается на общепринятые и признаваемые, но чрезвычайно широкие и абстрактные философские суждения и принципы. В основе внутренней мыслительной деятельности судьи лежит убеждение (морально и

юридически аргументированное). Для достижения должной объективности и независимости установки оценивающего субъекта необходимо добиться устойчивого и нравственно обоснованного психического отношения субъекта доказывания (судьи) к качеству и количеству необходимых и достаточных элементов, составляющих понятие доказательства и выступающих в качестве метода и результата оценки доказательств.

Большое число психологических процессов, определяющих весь процесс юридической деятельности, не только не подлежат внешнему контролю (за исключением насильственных методов воздействия), но и крайне устойчивы к внутренней саморегуляции. Однако невозможность эффективного контроля не должна привести к игнорированию психологического аспекта в оценке доказательств. Напротив, необходимо достижение такого положения вещей, при котором объективная (предметная) составляющая конкретного процесса (действительная ценность доказательств) перевешивала бы субъективные мотивы (суда), далеко не всегда соответствующие юридической букве (ошибки предварительного следствия, измененное психологическое состояние судьи, расхождение справедливости моральной и законодательно определенной).

Деятельность по оценке доказательств традиционно характеризуется как мыслительная деятельность, опирающаяся, в свою очередь, на внутреннее убеждение и юридическое мировоззрение уполномоченного лица (судьи). Свободное судебное убеждение при оценке доказательств и вынесении решения по делу является основой состязательности гражданского процесса. Вместе с тем субъективные признаки при выработке позиции оценки доказательств (в основном психико-психологического характера, состояние человека в виде эмоций и чувств и волевой элемент) могут превалировать над объективной ситуацией и нормой закона, тогда как законодательная регламентация процесса оценки доказательств «прекращается» фактически сразу же после «просеивания» имеющихся в рамках конкретного дела свидетельств через сито правовых принципов относительности, допустимости, достоверности, достаточности. При этом одним из краеугольных камней современного, законодательно закрепленного понятия «оценка доказательств» является независимость юридической ценности доказательств от «типа» их источника и фактической природы (письменные документы, аудио-, видеоматериалы и пр.).

По нашему мнению, теоретические принципы, которыми руководствуются суды в процессе оценки доказательств, должны быть пополнены практически инструкциями, содержащими иерархию доказательств в соответствии с их юридической и фактической ценностью, «степенью доверия», надежности с точки зрения подделки и фальсификации. Использование такого рода формул может быть весьма полезно в отношении ускорения судопроизводства, расстановки необходимых акцентов в вопросах оценки доказательств. «Формула», составленная в контексте конкретного вида (направленности) процесса, будет играть решающую позитивную роль в судебной деятельности по оценке доказательств.

В связи с изложенным, предлагаем законодательно закрепить определение деятельности по оценке доказательств, включающее в себя положения, согласно

которым мыслительная сторона процесса обязательно дополняется регламентационным аспектом существующих (или же специально созданных для этой темы) норм. Так, предлагается добавить в ч. 1 ст. 67 ГПК РФ и ч. 1 ст. 71 АПК РФ соответственно следующее определение оценки доказательств: «Оценка доказательств – мыслительная деятельность, осуществляемая судом в рамках конкретного дела в соответствии с законодательно закрепленными предписаниями, направленными на упорядочение и унификацию процесса исследования и анализа представленных доказательств».

Поскольку последние редакции ГПК РФ и АПК РФ не предусматривали выведения четкого определения оценки доказательств из опыта практической деятельности судов, законодательное закрепление предложенного определения помогло бы преодолеть существующий дефинитивный пробел в существующем гражданском нормативно-правовом пространстве, что, несомненно, будет способствовать повышению общего уровня действенности и регулятивной эффективности действующих кодексов. Помимо перечисленного, законодательное закрепление предложенного определения оценки доказательств может привести к следующим благоприятным последствиям:

во-первых, к созданию правовой теоретической основы для дальнейших исследований в данной области, так как наиболее общие, базовые положения уже будут выведены, юридическая теория приступит к разработке отдельных практических положений оценки доказательств, непосредственно применимых в повседневной работе судейского корпуса;

во-вторых, законодательное закрепление проблемного аспекта правовой теории поднимет значение рассматриваемого вопроса; оценка доказательств из части теории доказательств эволюционирует в элемент общего процессуального права, так как результаты, достигнутые в сфере законодательной разработки деятельности по оценке доказательств, будут использованы как в гражданском и арбитражном, так и в уголовном процессе;

в-третьих, на основе законодательно закрепленного определения окажется возможным создание четких инструкций или методических, правоприменительных регламентаций и рекомендаций относительно мыслительной деятельности судов в сфере оценке доказательств, выходящих за рамки существующего анализа свидетельств, лишь через призму допустимости и относимости доказательств.

Таким образом, оценка доказательств будет иметь не только внешнее выражение в различных процессуальных действиях, но и внутреннюю упорядоченную структуру, организованную в соответствии с определенным шаблоном, формулой, согласно которым судья в ходе мысленного, внутреннего анализа придет к восстановлению нарушенных прав сторон.

Библиографический список

1. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28 июня 2009 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
2. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 28 июня 2009 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

3. Резник Г.М. Внутреннее убеждение при оценке доказательств. М., 1977.
4. Белкин Р.С. Собираение, исследование и оценка доказательств: сущность и методы. М., 1966.
5. Рыжаков А.П. Уголовный процесс: учебник. М., 2003.
6. Коваленко А.Г. Критерии оценки доказательств в гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 2. С. 11–16.

K.I. Bogomolova
The Concept and Classification
of Victims of Crime Concerning
Foreigners:
Victimological Aspect

The victimological aspect of the crime concerning foreigners is studied. Special attention is paid to the classification of victims of crime concerning foreigners.

Key words and word-combinations: crime by and against foreigners, victimological aspect, victims.

Исследуется виктимологический аспект преступности иностранцев. Особое внимание уделяется классификации жертв преступности иностранцев.

Ключевые слова и словосочетания: преступность иностранцев, виктимологический аспект, жертвы.

УДК 340.64:343.988
ББК 67.515

К.И. Богомолова

ПОНЯТИЕ
И КЛАССИФИКАЦИЯ
ЖЕРТВ ПРЕСТУПНОСТИ,
СВЯЗАННОЙ
С ИНОСТРАНЦАМИ:
ВИКТИМОЛОГИЧЕСКИЙ
АСПЕКТ

Одним из важнейших направлений предупреждения преступности является исследование виктимологического аспекта данной проблемы. Как справедливо отмечает Г.Й. Шнайдер, «жертва преступления (потерпевший) является существенным элементом в процессах возникновения преступления и контроля над преступностью» [1, с. 349]. По мнению же Е. Бафия, «жертву преступления следует рассматривать как фактор, генетически и динамически влияющий на преступность» [2, с. 105]. Полностью соглашаясь с приведенными суждениями ученых, полагаем, что для эффективной борьбы с преступностью наряду с изучением личности преступника, а также причин и условий, порождающих преступность, необходимо осуществлять всестороннее рассмотрение личности жертвы преступных посягательств и обстоятельств, способствующих этим деяниям.

Многие специалисты признают, что понятие «преступность иностранцев» включает

в себя совершение преступлений как самими иностранцами, так и против них. Основной упор в тематических исследованиях делается именно на преступления, совершаемые самими иностранными гражданами и лицами без гражданства, а жертвы преступных посягательств, связанных с иностранцами, часто остаются за рамками подобных исследований.

На наш взгляд, для более точного определения понятия «жертва преступности, связанной с иностранцами», необходимо изучить некоторые особенности таких жертв. С этой целью нами предпринята попытка дать классификацию жертв преступности рассматриваемого вида, поскольку в виктимологии исчерпывающей классификации жертв по каждому виду преступности нет. Это касается и преступности, связанной с иностранцами.

Имеющиеся в арсенале криминальной виктимологии классификации потерпевших позволяют с некоторой долей условности определить жертв различных преступлений. При классификации жертв преступности, связанной с иностранцами, считаем целесообразным взять за основу общую универсальную классификацию, но усовершенствовать ее, исходя из результатов проведенных нами исследований.

В целях создания эмпирической базы для последующей классификации нами был проведен анкетный опрос иностранцев и изучены уголовные дела. Анкетирование проводилось среди осужденных иностранцев, отбывающих наказание в исправительных колониях (№ 22 УФСИН России по Республике Мордовия, № 2 и № 13 УФСИН России по Саратовской области – опрошено 159 человек); содержащихся в Центре для содержания иностранных граждан при УООП ГУВД по Саратовской области (опрошено 70 человек). Кроме того, в колониях было проведено исследование 78 личных дел осужденных иностранцев. В архивах Кировского районного суда г. Саратова и Саратовского областного суда изучено 240 материалов уголовных дел за 2004–2008 гг., возбужденных по преступлениям, связанным с иностранными гражданами и лицами без гражданства, где они являлись потерпевшими и обвиняемыми. Полученные данные позволили классифицировать жертв преступности, связанной с иностранцами, на основе биофизических, психологических и иных социальных характеристик.

Несмотря на то что виктимологической угрозе в большей степени подвергаются сами иностранцы (87,2%), преступления, совершаемые ими в отношении россиян угрожают безопасности населения страны, «а это, в свою очередь, порождает социальную тревожность и агрессию коренного населения, проявляющуюся в убийствах на почве ксенофобии и иных преступных посягательствах в отношении иностранцев» [3, с. 35].

При изучении виктимологического аспекта преступности, связанной с иностранцами, необходимо учитывать тот факт, что жертвами могут быть как иностранцы, так и российские граждане. Поэтому одной из особенностей классификации жертв преступности, связанной с иностранцами, в отличие от других видов преступности является выделенная нами категория принадлежности жертвы к гражданству определенного государства. Так, в зависимости от гражданства можно представить жертв рассматриваемой преступности следующим образом:

- 1) жертвы преступлений – граждане России – 12,8%;

2) жертвы – иностранные граждане – 26,7%;

3) жертвы – лица без гражданства – 60,5%.

В связи с тем что в отношении россиян иностранцами совершается значительно меньшее число преступлений, предпринятое исследование в большей степени относится к самим иностранцам. По результатам проанализированных уголовных дел подсчитано, что в 74,3% случаев иностранцы становятся жертвами своих земляков.

С целью установления степени и удельного веса виктимности женщин и мужчин применительно к преступности, связанной с иностранцами, можно классифицировать жертв по половой принадлежности. Среди жертв мужчины составляют абсолютное большинство – более 82,3%; доля женщин невысока – 17,7%. Причина состоит, очевидно, в том, что большинство иностранцев приезжает в Россию с деловыми интересами и целью заработка, а это, как правило, мужчины. Женщины чаще всего становятся жертвами преступлений, связанных с торговлей людьми, сексуальным рабством, изнасилованиями (табл. 1).

Таблица 1

Распределение потерпевших от преступлений, связанных с иностранцами, по признаку пола, %

Виды преступлений	Мужчины	Женщины	Всего
Убийство, причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование	62,7	37,3	100
Насильственный грабеж, разбой	73,4	26,6	100
Хулиганство	54,3	45,7	100
Иные	64,2	35,8	100

Второй статистически значимой особенностью является распределение жертв преступности иностранцев по возрастному признаку (табл. 2).

Таблица 2

Распределение потерпевших от преступлений, связанных с иностранцами, по возрасту, %

Возраст	Виды преступлений			
	убийство, причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование	насильственный грабеж, разбой	хулиганство	иные
18–24 года	16,8	18	25,4	25
25–30 лет	19,9	27,8	13,8	24,3
31–40 лет	26,5	28,1	20,7	18,4
41–50 лет	23,6	15,3	28,3	18,9
Старше 50 лет	13,2	10,8	11,8	13,4

Данные табл. 2 показывают, что от преступности, связанной с иностранцами, в большей степени страдают лица в возрасте 25–40 лет. Это, на наш взгляд,

можно объяснить тем, что в указанном возрастном промежутке находятся трудоспособные, семейные мужчины, которые приезжают в нашу страну на заработки. Впрочем, средние показатели в отношении преступности иностранцев – явление очень многомерное. Из таблицы видно, что лица в возрасте 25–30 лет значительно реже становятся потерпевшими хулиганских посягательств. Убийствам, причинению тяжкого вреда здоровью, изнасилованиям чаще подвергаются лица в возрасте 25–50 лет.

Уровень образования среди потерпевших с совершенной очевидностью выступает как криминогенный и виктимогенный фактор. В связи с этим жертв преступности, связанной с иностранцами, можно разделить по критерию уровня образования: жертвы, имеющие неполное среднее образование, – 32,8%; жертвы, имеющие среднее образование – 57%; жертвы, имеющие высшее образование – 10,2%.

Люди малограмотные, с низким уровнем культуры чаще совершают преступления, а значит, чаще вызывают ответную реакцию, приводящую к причинению им вреда [4, с. 142]. Низкий образовательный и культурный уровень, недостаток, а порой полное отсутствие знаний о миграционном, уголовном и административном законодательстве Российской Федерации нередко приводят к полнейшему неумению оценить обстановку и возможные последствия, нежеланию обратиться в компетентные органы, осуществляющие защиту интересов личности.

Анализ материалов уголовных дел и результатов проведенных в ходе научно-го исследования опросов показал, что роль жертвы преступности, связанной с иностранцами, в генезисе этого общественно опасного деяния определяется и некоторыми психологическими особенностями личности. В связи с этим предлагаем классифицировать жертв по психологическим критериям их состояния:

а) жертвы с выраженными нравственно-психологическими особенностями. Известно, что миграция детерминирует развитие многочисленных проблем, среди которых, во-первых, психологический дискомфорт, возникающий вследствие переезда на новое место жительства, а во-вторых, отсутствие условий для продуктивной интеграции мигрантов в новую социальную культурную среду. Отсутствие ощущения гармонии с социальным окружением, чувства удовлетворенности, психологического благополучия и душевного здоровья иностранных мигрантов не может не оказывать негативного влияния на состояние криминогенной обстановки на территории России [5, с. 186]. Кроме того, возникают определенные противоречия, напряженность в отношениях с коренным населением, также испытывающим социальные трудности в условиях экономического кризиса, однако склонных при этом винить во всех своих бедах иностранцев, которые приезжают на заработки, предлагая востребованную дешевую рабочую силу. Эти состояния приводят к дезадаптивному поведению местного населения (россиян);

б) жертвы с отклонением в психике (депрессивные личности, ипохондрики, алкоголики, наркоманы, лица с половыми отклонениями). При изучении материалов уголовных дел установлено, что чаще всего лица, находящиеся в состоянии алкогольного опьянения (43%), наркотической зависимости (24%) и имеющие отклонения в психике (в 2% случаев), становились жертвами преступности, связанной с иностранцами. Конфликтные ситуации между самими иностранцами, которые зачастую приводят к убийствам и причинению тяжкого вреда

здоровью, тоже, как правило, происходят в состоянии алкогольного опьянения (в 77% случаев среди исследованных уголовных дел по ст. 105, 111, 213 УК РФ).

В зависимости от социальных характеристик жертва может характеризоваться а) по ее положению в системе общественных отношений (род занятий, специальность, профессия, общественный статус: дипломаты, туристы, гастарбайтеры, студенты); б) по наличию связей с преступником (родственников, служебных); в) по характеру отношений с причинителем вреда (деловые, товарищеские, враждебные).

Как показали результаты проведенных исследований, наиболее часто потерпевший с обвиняемым находились в отношениях работника (как правило, находящегося на нелегальном положении) и работодателя – 38,9%. Нередко в этих случаях возникали угрозы жизни, здоровью или собственности иностранцев, связанные с дискриминацией и мошенничеством на рынке труда (обман при расчетах за выполненную иностранными рабочими работу), телесными повреждениями и гибелью в процессе использования труда иностранцев на опасных производствах, а также иными формами нарушения прав человека, связанными с практически бесправным положением иностранцев. Встречаются также случаи, когда возникает ситуация обратно противоположная и в качестве обвиняемого выступает работник, а жертвой является работодатель (2,3% изученных уголовных дел). В такой ситуации иностранцы – наемные работники на протяжении длительного времени находятся под давлением со стороны своих работодателей, пытаются решить материальный вопрос (оплата за выполненную работу) либо избавиться от рабской зависимости. В определенный момент ситуация кажется безвыходной и работники-иностранцы идут на крайнюю меру – совершение преступления, а именно причинение тяжкого вреда здоровью, побои, либо, что нередко, убийство работодателя (24,1% исследованных уголовных дел).

По данным официальной статистики, большинство совершенных иностранцами преступлений – грабежи и разбои. По данным наших исследований, жертвами грабежей и разбойных нападений чаще всего становятся россияне (78,5% случаев).

Криминологи классифицируют жертв преступлений по содержанию субъективной стороны преступления: а) жертвы умышленной преступности; б) жертвы неосторожной преступности [6, с. 194]. Полученные нами эмпирические данные свидетельствуют, что подавляющее большинство преступлений, связанных с иностранцами, совершается с прямым умыслом. Об этом свидетельствовали показания обвиняемых по материалам исследованных уголовных дел: в 86,4% случаев обвиняемые утверждали, что совершали свои преступные действия, осознавая при этом, что они причиняют потерпевшему физические и психические страдания, унижают его человеческое достоинство. Виновные желали и сознательно допускали возможность совершения преступления, и только в 13,6% исследованных случаев преступления совершены по неосторожности. Установлено также, что преступный умысел возник внезапно в 57,2% случаев, заранее – в 29,8%.

Подводя итоги, отметим, что предложенная систематизация жертв преступности, связанной с иностранцами, естественно, не является безусловной и исчерпывающей. Отдельные ее показатели можно уточнять и дополнять. Однако в целом, на наш взгляд, она позволяет довольно полно выявить количественные

и качественные характеристики жертв данного вида преступности. Представляется, что более глубокое изучение личностных особенностей жертв преступности, связанной с иностранцами, позволит правоохранительным органам Российской Федерации вскрывать закономерности их виктимного поведения и своевременно предупреждать преступность данного вида.

На основе проведенного исследования предлагается определение понятия «жертва преступности, связанной с иностранцами». С нашей точки зрения, это определенный круг лиц, который составляют иностранцы и российские граждане, пострадавшие либо способные пострадать от преступников-иностранцев или преступников-россиян и своими действиями способствующие повышению собственного уровня виктимности либо в зависимости от своего правового статуса не имеющие реальной возможности предотвратить совершаемое в отношении них уголовно-наказуемое деяние. Исследование виктимологического аспекта преступности, связанной с иностранцами, по нашему убеждению, является целесообразным и необходимым условием для решения задач предупреждения, предотвращения и пресечения преступных посягательств как самих иностранцев, так и в отношении жертв преступности данного вида.

Библиографический список

1. Шнайдер Г.Й. Криминология. М., 1994.
2. Бафия Е. Проблемы криминологии: диалектика криминогенной ситуации. М., 1983.
3. Кутыин А. Виктимология миграционных процессов в России // Профессионал. 2007. № 2.
4. Ривман Д.В. Криминальная виктимология. СПб., 2002.
5. Синюкова Е.М. Проблемы социально-психологической адаптации мигрантов из ближнего зарубежья в России // Актуальные проблемы социально-психологической адаптации мигрантов в современном мире: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Пенза, 24–25 октября 2008 г. / отв. ред. В.В. Константинов. Пенза, 2008.
6. Полубинский В.И., Ситковский А.Л. Теоретические и практические основы криминальной виктимологии. М., 2006.

O.V. Kasyanova
Problems of Legal Regulation
of the Bases of the Property Right
to Land Suspension

The correlation between the norms of civil and land law in the regulation of the bases of the suspension of the property rights to the land are studied.

Key words and word-combinations: property rights to land, a plot of land, civil law.

Исследуется соотношение норм гражданского и земельного права в регулировании оснований прекращения вещных прав на землю.

Ключевые слова и словосочетания: вещные права на землю, земельный участок, гражданское право.

УДК 349.4
ББК 67.407

О.В. Касьянова

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСНОВАНИЙ ПРЕКРАЩЕНИЯ ВЕЩНЫХ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Земля как объект всегда являлась основой жизни и деятельности человека, а земельный вопрос практически на всех этапах

исторического развития Российского государства оставался сложным и острым в отношениях между людьми, обществом и государством.

Данный объект охраняется в качестве важнейшей части окружающей природной среды и является природным ресурсом, используемым в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве. В то же время в вещном отношении земля – это недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав. В связи с этим при правовом регулировании общественных отношений, связанных с реализацией прав на землю, требуется согласованное применение норм различной отраслевой принадлежности. Речь идет прежде всего о нормах земельного и гражданского права.

Комплексный характер рассматриваемых правоотношений обуславливает применение системного подхода в процессе их правового регулирования. При этом обнаруживаются пробелы, несоответствия, а подчас и противоречия в различных нормативно-правовых актах одинаковой юридической силы. Выявление и анализ таких несоответствий и противоречий, выработка научно обоснованных предложений по их устранению в целях унификации действующего законодательства – одна из основных задач, стоящих перед правоведами.

Земельная реформа, последние десять лет проходившая под нарастающим политическим давлением, не могла не сказаться на качестве юридических институтов, регулирующих земельные отношения. Так, глава 17 Гражданского кодекса РФ [1], регулирующая вопросы осуществления права собственности и других прав на землю, была принята на семь лет раньше введенного в действие Земельного кодекса РФ [2]. В настоящее время это обстоятельство оказывает определенное влияние на качество институтов, которые включают в себя нормы как одного, так и другого кодекса. Кроме того, Земельный кодекс РФ содержит положения, противоречащие, помимо установлений Гражданского кодекса РФ, положениям и иных федеральных законов. В связи с этим особое значение, на наш взгляд, имеет формирование системного восприятия норм.

Данное исследование посвящено вопросам прекращения вещных прав на землю. В соответствии со ст. 44 ЗК РФ право собственности на земельный участок прекращается: при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам; при отказе собственника от права собственности на земельный участок; в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством, из чего можно сделать вывод, что основания и порядок прекращения прав на землю регулируются в равной мере и гражданским, и земельным законодательством. Учитывая то, что основания прекращения прав на землю предусмотрены двумя отраслями права (гражданским и земельным), очевидным является тот факт, что при регулировании оснований и порядка прекращения вещных прав на землю нормы земельного законодательства не должны противоречить нормам гражданского законодательства.

Вещные права на землю регулируются не только Гражданским и Земельным кодексами, но и Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [3]. Поскольку по своему иерархическому положению все эти нормативно-правовые акты являются федеральными законами, они имеют

одинаковую юридическую силу. Тем не менее, на наш взгляд, при регулировании вопросов, связанных с прекращением вещных прав на землю, приоритет должен быть отдан Земельному кодексу. Впрочем, указанный кодекс и Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не могут исключать те или иные основания прекращения прав на землю, предусмотренные ГК РФ для недвижимого имущества; не могут изменять конструкции, а также основные положения, посвященные конкретным основаниям прекращения прав на недвижимое имущество, предусмотренным в ГК РФ.

В действительности многие нормы Земельного кодекса РФ и указанного Закона, регулирующие основания и порядок прекращения прав на землю, зачастую напрямую противоречат нормам Гражданского кодекса РФ, что, в свою очередь, затрудняет их реализацию на практике.

В современной литературе отражена проблема соотношения земельно-правовых и гражданско-правовых норм при регулировании земельных отношений, в том числе вещных прав на землю и оснований их прекращения. Основные позиции авторов по данному вопросу расходятся – от полного отрицания существования земельного права как самостоятельной отрасли (В.А. Дозорцев) до отказа от включения земельных участков в сферу гражданско-правового регулирования (Н.М. Осокин). В большинстве же случаев речь идет об определении приоритетности правового регулирования земельных отношений нормами земельного или гражданского права (Ю.Г. Жариков, И.А. Иконичкая, Н.И. Краснов, И.Ф. Панкратов и др.). А.К. Голиченков отмечает: «Общепринятого теоретического подхода к разграничению норм гражданского и земельного законодательства в доктрине сегодня нет» [4, с. 22].

Ю.Г. Жариков оспаривает существующее в периодической литературе мнение о приоритете норм гражданского законодательства по отношению к земельно-правовым нормам. «Конечно, – пишет он, – норма гражданского права является общей по отношению к земельно-правовой норме, поэтому она выше по юридической силе. Но при решении земельных вопросов прежде надо обращаться к земельному законодательству, и лишь при наличии пробелов нем можно привлекать нормы Гражданского кодекса» [5]. Категорически возражает против приоритета гражданско-правовых норм О.И. Краснов: «...касаясь вопроса о приоритете норм гражданского права над нормами иных отраслей, надо учитывать и конституционные основы этого принципа. Статья 76 Конституции РФ не закрепляет принцип приоритета одних федеральных законов над другими. Гражданский кодекс – это обычный федеральный закон, не являющийся экономической конституцией. Следовательно, принцип приоритета норм гражданского права над нормами других отраслей, сформулированный в Гражданском кодексе, не соответствует Конституции РФ. Именно это обстоятельство дает возможность решать земельные вопросы так, как это нужно, а не как записано в Гражданском кодексе» [6].

Примечательна позиция, выраженная в определении Конституционного Суда РФ: «...Конституцией Российской Федерации не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного из вида, в данном случае – федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции Рос-

сийской Федерации не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой» [7]. Действительно, нельзя говорить о приоритете гражданско-правовых норм над земельно-правовыми и наоборот. Каждая из этих групп призвана регулировать свою сферу общественных отношений.

По мнению Б.Д. Ключиной и В.М. Гонгало, должно быть разделение в сфере регулирования: например, гражданским правом должны регулироваться отношения, вытекающие из положения земельных участков (механизм судебной защиты прав земельных собственников и арендаторов, защита интересов, вытекающих из обязательств, и подобное).

Оценивая соотношение земельного и гражданского права в период принятия действующего ГК РФ, Н.И. Краснов отметил, что гражданское право распространяется на земельные отношения, но лишь в той части, в которой они не урегулированы земельным законодательством [8]. На наш взгляд, его точка зрения наиболее верна, так как земельное законодательство учитывает специфику земельного участка как объекта земельных отношений (он является одновременно природным объектом и природным ресурсом), в то время как гражданское законодательство рассматривает земельный участок только как объект недвижимости.

Стоит согласиться с И.А. Иконицкой и С.А. Боголюбовым, что никакого примата норм земельного права над нормами гражданского права и наоборот не существует и в принципе быть не может. Но существует объективная необходимость в приведении соответствия норм земельного и гражданского законодательства путем сосредоточения внимания не на его недостатках, а на изучении, освоении Земельного кодекса, способах преодоления его пробелов, на правоприменении, путем анализа и устранения недостатков правовыми средствами.

Подводя итог изложенному, можно утверждать, что нормы, регулирующие прекращение вещных прав на землю, образуют институт прекращения вещных прав на землю Российской Федерации. Он носит комплексный характер, ибо всякие правовые институты, содержащие нормы двух и более отраслей права, российскими правоведомы понимаются как комплексные (межотраслевые) институты. Специфика их состоит в том, что норма одной отрасли права (гражданского) применяется в другой отрасли права (земельного), а также закрепляется в источниках той отрасли, которая их заимствует (например, правила о выкупе земельных участков для государственных и муниципальных нужд).

Еще одной особенностью является то, что гражданское право не применяет нормы земельного, но земельное право использует нормы гражданского права для регулирования земельных отношений, тем самым подтверждая, что нормы применяются только в пределах одной, заимствующей их отрасли права.

Учитывая то, что для существования эффективной работы какой-либо системы необходимо, чтобы все ее элементы были взаимосвязаны и непротиворечивы, все элементы института прекращения вещных прав на землю, в роли которых выступают соответствующие нормы земельного и гражданского права, должны быть согласованы и внутренне не противоречивы. В связи с этим следует вносить изменения в Гражданский кодекс РФ и действие норм, противореча-

щих Земельному кодексу, должно быть отменено. Таким образом, с течением времени устранится большинство проблем в регулировании оснований прекращения вещных прав на землю путем устранения противоречий и внесения изменений и дополнений в законодательство и приведения его к единому целому.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс РФ. Ч. 1 от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Земельный кодекс РФ от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федер. закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.
4. *Голиченков А.К.* Комментарий к главе 1 Земельного кодекса РФ // Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Комментарий к Земельному кодексу / под ред. А.К. Голиченкова. М., 2002.
5. *Жариков Ю.Г.* Разграничения сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений // Государство и право. 1996. № 2. С. 48–49.
6. Выступление О.И. Красова на научно-практической конференции «Проблемы земельного, экологического права и законодательства в современных условиях» // Актуальные проблемы земельного и экологического права: материалы науч.-практ. конф. // Государство и право. 1995. № 12. С. 136.
7. Конституция Российской Федерации. М., 2009.
8. *Краснов Н.И.* О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 7.

S.N. Chirun
Youth Policy of Russia
in the Modern Methodological
Discourse

The basic scientific treatments of the concept "youth policy" are considered and their comparative analysis is made. The basic characteristics, levels and kinds of youth policy and its substantial aspects are revealed.

Key words and word-combinations: youth policy, kinds of youth policy, postmodern.

Рассматриваются основные научные трактовки понятия «молодежная политика», проводится их сравнительный анализ. Раскрываются основные характеристики, уровни и виды молодежной политики, ее содержательные аспекты.

Ключевые слова и словосочетания: молодежная политика, виды молодежной политики, постмодерн.

УДК [323.22+316.3/4]
ББК 66.75

С.Н. Чирун

МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В СОВРЕМЕННОМ МЕТОДОЛОГИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ

Дискурс о сущности молодежной политики ведется научным сообществом в трех взаимосвязанных и в то же время отдельных содержательных ее аспектах: политологическом, социальном и нормативно-правовом.

Молодежная политика в политическом аспекте представляется как деятельность политических акторов, имеющих целью определенным образом воздействовать на социализацию и социальное развитие молодежи, а через это – на будущее состояние общества [1–5]. Нормативно-правовой аспект молодежной политики является достаточно исследованным, разработанным в научных трудах, но одновременно и противоречивым, незавершенным вследствие незавершенности формирования нормативно-правовой базы отечественной молодежной политики [6, с. 28–44]. В рамках еще одного часто встречающегося сегодня подхода молодежная политика рассматривается в качестве элемента системы политики социальной [7–12]. Однако, по мне-

нию И.М. Ильинского, «распространенное в современной России понимание молодежной политики как одного из направлений политики социальной является ошибочным, «экспортным вариантом молодежной политики», заимствованным с Запада» [13, с. 50].

Наиболее интересным анализ молодежной политики представляется с позиций именно политической науки. Здесь, на наш взгляд, прослеживаются две основные линии. Во-первых, возможно выделить группу исследователей молодежной политики, которые в своем анализе делают особый акцент на государственной молодежной политике (ГМП), фактически игнорируя либо преуменьшая значимость других видов молодежной политики [7; 14–19]. Эту группу исследователей условно можно обозначить как «этатистов». В их понимании молодежная политика предстает преимущественно в качестве системы комплексной и регулярной деятельности государства в отношении населения в возрасте от 14 до 30 лет. Ряд авторов-«этатистов» дают современной российской молодежной политике порой весьма уничижительные оценки. Так, например, Д.А. Маяцкий считает, что современная стратегия отечественной ГМП своей неэффективностью напоминает ранний этап российских реформ. По его мнению, в решении молодежных проблем мы опять возвращаемся к формуле: «Спасение утопающих дело рук самих утопающих» [14, с. 129]. Близкой позиции придерживается В.Н. Афонина, которая считает, что государственная молодежная политика в России носит ситуационно-манипулятивный характер [20, с. 14]. О.С. Щербина отмечает негативные проявления децентрализации и регионализации политики государства по отношению к молодежи [21, с. 150].

Другая линия изучения молодежной политики представлена исследователями, которые отдают приоритет ее негосударственным видам, представленным в современном обществе. В противовес указанным «этатистам» назовем таких исследователей «идеалистами» [22–24]. С их позиций под молодежной политикой преимущественно следует понимать деятельность, осуществляемую самой молодежью, а также деятельность других субъектов политики по раскрытию потенциала молодежи.

Исходя из принципа субъектности, И.М. Ильинский выделяет два вида молодежной политики: государственную молодежную политику, где субъектом является государство в лице его специальных органов, деятельность которых в большей или меньшей степени связана с развитием человека (образование, культура, физическое развитие, труд, досуг), и общественную молодежную политику, в которой субъектом являются различные партии, профсоюзы, молодежные движения, объединения и организации [25, с. 584]. Подобный же подход находим и у А.А. Зеленина [26, с. 19].

Признавая неизбежность концептуального плюрализма подходов к пониманию феноменов молодежи и молодежной политики, предлагаем следующее определение молодежной политики: *молодежная политика представляет собой сложную, идеократически детерминируемую, исторически дифференцируемую, многоуровневую систему взаимодействия молодежи с институтами и агентами социализации, с акторами, представляющими видовое разнообразие*

молодежной политики, а также между классово и культурно стратифицированными группами современной молодежи.

В условиях телеологического вакуума молодежная политика, и в первую очередь ГМП, зачастую превращается в инструмент искусственного растягивания границ молодежного возраста, искусственного продления статуса молодежного состояния, чему в немалой степени способствует досугово-развлекательное направление государственной молодежной политики, которому придается особое значение. На наш взгляд, эффективная ГМП должна стать политической прежде всего политической и социальной «инициации» молодежи. Это предполагает не искусственное растягивание продолжительности молодежного возраста через малоэффективные социальные программы, а конкретизацию границ этого жизненного этапа, придание ему осязаемости посредством технологизированной эффективной молодежной политики.

Нельзя спорить с тем, что существуют два основных вида молодежной политики, одним из которых является государственная молодежная политика. Однако нельзя согласиться с тем, что все остальное (за пределами ГМП) содержание молодежной политики может быть обозначено как «общественная молодежная политика». В этом случае фактически не принимается в расчет, игнорируется та сфера молодежной политики, которая имеет явную или, возможно, латентную антиобщественную направленность (преступность, экстремизм). Поэтому предлагаем использовать более общий термин – «негосударственная молодежная политика» вместо «общественная молодежная политика»: под «негосударственной» молодежной политикой (НМП) понимается процесс и результат взаимодействия молодежи с общественными и политическими движениями (в том числе молодежными), организациями, партиями, самодельными и неформальными объединениями молодежи (в том числе запрещенными политическими и криминальными структурами). Субъектами НМП могут выступать акторы, находящиеся вне зоны суверенитета национального государства: международные организации, гуманитарные фонды, транснациональные корпорации.

В структуре негосударственной молодежной политики считаем возможным выделить общественную молодежную политику и молодежную политику, находящуюся в определенном диссонансе с обществом. Разграничительным критерием в данном случае будет служить целеполагание: цели общественной (негосударственной) молодежной политики не противоречат системе ценностей и норм, принятой в обществе; *асоциальная же молодежная политика* (АМП), по нашему мнению, есть процесс и результат работы с молодежью политических сил, цели и ценности которых в отношении молодежи существенно расходятся с ценностями и нормами данного общества и носят выраженный антиобщественный характер.

В качестве субъектов АМП могут рассматриваться антиобщественные как коллективные, так и индивидуальные акторы (экстремистские религиозные и политические организации, криминальные организационные структуры), имеющие выраженную направленность на взаимодействие с молодежью. В качестве субъектов АМП в исключительных случаях считаем возможным рассматривать также государственные органы, равно как и отдельных представителей власти, в том случае если они в своей деятельности грубо попирают права и

свободы молодых граждан, препятствуют их свободному, гарантированному Конституцией волеизъявлению, нарушают законы государства, осуществляют репрессивные действия в отношении как отдельных личностей либо оппозиционных групп (партий, движений), так и общества в целом, неправомочно используют имеющийся у них административный ресурс.

Особой разновидностью негосударственной молодежной политики считаем *асистемную молодежную политику*. Такая политика вовсе не сводится к политике асоциальной, хотя в отдельных случаях они могут совпадать. Такая молодежная политика направлена против государства и его институтов, в частности института государственной молодежной политики. В том случае, когда государство проводит откровенную политику террора по отношению к гражданскому обществу и его институтам, политическая борьба, которую ведут общественно-политические движения и организации с использованием организационных структур и технологий молодежной политики, может быть названа асистемной, но не асоциальной.

Отметим, что современная молодежная политика существует в транзитном состоянии эволюционного движения от модерна к постмодерну, от общества индустриального к обществу постиндустриальному. Этот процесс протекает в российских условиях крайне сложно и зачастую характеризуется множественными попятными трендами. При этом статус понятия «молодежная политика» характеризуется укреплением когнитивной гетерогенности, что обусловлено не только пробелами в национальном молодежном законодательстве и расхождением в определении границ молодежного возраста, но и в не меньшей мере геополитическими процессами, все более приобретающими «молодежное лицо» (революции постмодерна на Украине, в Молдове, Грузии), а также объективными процессами глобализации международных отношений и активной ролью молодежи в названных процессах.

Библиографический список

1. Ковалева А.И., Луков В.А. Социология молодежи: теоретические вопросы. М., 1999.
2. Сурова О.В. Политическая социализация российской молодежи в условиях трансформации общества: дис. ... д-ра. полит. наук. Саратов, 2006.
3. Ильинский И.М. Молодежь в контексте глобальных процессов развития мирового сообщества // Молодежь и общество на рубеже веков / под науч. ред. И.М. Ильинского. М., 1999.
4. Балкански П. Новые явления изменяющегося мира и измерения молодежной политики // Там же.
5. Дугин А.Г. Геополитика постмодерна. Времена новых империй. Очерки геополитики XXI века. СПб., 2007.
6. Чирун С.Н. Молодежная политика: теория и практика взаимодействия. Кемерово, 2008.
7. Шаронов А.В. Государственная молодежная политика как фактор социального развития молодежи: дис. ... канд. социол. наук. М., 1994.
8. Антонов М.Г. Молодежная политика в России как часть социальной политики. М., 1994.
9. Новожилов А.М. Молодежь и политика. М., 2001.
10. Савельев И.Л. Государственная молодежная политика в отношении студенчества в условиях современных социально-политических трансформаций российского общества: дис. ... канд. ист. наук. Казань, 2002.
11. Король И.А. Решение социальных проблем молодежи органами государственной власти Кемеровской области в 1991–2005 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Кемерово, 2007.

12. Родионов И.Н. Молодежная политика в современной России // Диалог. 1998. № 9.
13. Ильинский И.М. О молодежной политике российского политического централизма. М., 1999.
14. Маяцкий Д.А. Политическая социализация российской молодежи в контексте государственной молодежной политики: дис. ... канд. полит. наук. М., 2007.
15. Зеленин А.А. Опыт и проблемы реализации региональной молодежной политики в Кузбассе (вторая половина 80-х – 90-е гг.): дис. ... канд. ист. наук. Кемерово, 1999.
16. Социология молодежи / под ред. В.Т. Лисовского. СПб., 1996.
17. Беспаленко П.Н. Проектирование государственной молодежной политики в практике муниципального управления: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Белгород, 2001.
18. Скоробов А.П. О некоторых новых подходах к молодежной политике в условиях реформ // Социально-политический журнал. 1998. № 3.
19. Лукс Г.А. Социальное инновационное проектирование в региональной молодежной политике. Самара, 2003.
20. Афонина В.Н. Государственная молодежная политика в современной России: взаимодействие институтов государства и гражданского общества: дис. ... канд. полит. наук. Ростов н/Д, 2002.
21. Щербина О.С. Механизм государственной молодежной политики в Российской Федерации: современное состояние и тенденции развития: дис. ... канд. полит. наук. Черкесск, 2006.
22. Забелин П.В. Молодежная политика: стратегия, идеи, перспективы. М., 1998.
23. Таранцов М.А. Взаимодействие государственных органов и общественных организаций в разработке и реализации региональной молодежной политики (вторая половина 80-х – начало 90-х годов. На материалах Нижнего Поволжья): дис. ... канд. ист. наук. М., 1992.
24. Криворученко В.К. Молодежь и молодежная политика: термины и понятия: учеб. пособие. М., 2005.
25. Ильинский И.М. Молодежь и молодежная политика: Философия. История. Теория. М., 2001.
26. Зеленин А.А. Механизмы реализации молодежной политики Российской Федерации на региональном уровне: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Н. Новгород, 2008.

I.A. Svrtkov
Peculiarities of Youth Policy
in Modern Russia

Urgent issues of youth policy in modern Russia are studied. Special attention is paid to the practices of youth policy implementation.

Key words and word-combinations:
youth, youth policy, political socialization.

Исследуются актуальные вопросы молодежной политики в современной России. Особое внимание уделяется практикам осуществления молодежной политики.

Ключевые слова и словосочетания: молодежь, молодежная политика, политическая социализация.

УДК 323:316.346.32-053.6
ББК 66.75(2Рос)

И.А. Свертков

ОСОБЕННОСТИ
МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Трансформация всех сфер общественной жизни резко изменила социальные условия формирования поколения россиян, родившихся в перестроечный и постперестроечный период. Вопрос о позиции молодого поколения, о его отношении к происходящим переменам получил огромное политическое значение, так как обретающий социальную самостоятельность молодой человек в

этих условиях сталкивается с труднейшей задачей – освоением новых для себя и всего общества политических практик.

Фундаментальные изменения, произошедшие в российском обществе, значительно повлияли на образ жизни и ценности современной молодежи, изменилась и сама молодежь. Перспективы развития общества и само будущее России во многом связаны с приходом в общественную среду молодых, так как сегодняшняя молодежь через 15–20 лет повзрослеет, наберется опыта, сил и станет наиболее влиятельной социальной группой, определяющей положение дел в стране. В этих условиях молодежная политика государства должна преследовать цель не просто создать благоприятные условия, способствующие улучшению качества жизни, а обеспечить социально-политическое развитие молодежи, осуществляемое путем реализации ее коренных интересов с учетом интересов всего общества.

Для реализации молодежного потенциала в обществе необходимо четко определить цели, задачи, формы и методы работы с молодежью, условия для политического образования и воспитания подрастающего поколения. Ни одна страна в мире не может нормально развиваться без четкой и глубоко продуманной системы молодежной политики. Однако Российское государство пошло по иному пути.

Формально система государственной молодежной политики начала складываться в России в 1992 – начале 2000-х годов. Тогда были приняты нормативные документы по вопросам молодежной политики, разработаны и введены в действие федеральные и в ряде случаев региональные целевые программы. Во второй половине 1990-х годов законы о молодежной политике имелись в большинстве регионов, но единый федеральный закон о молодежи так и не был принят. С 1994 г. действовали федеральные и местные целевые программы «Молодежь России». Но в рассматриваемый период государство не имело реального, обеспеченного серьезными ресурсами механизма осуществления идей и положений, которые артикулировались в нормативных документах по молодежной проблеме, как на федеральном, так и на местном уровне. Например, в Воронеже, в городе, где только численность студентов составляет около ста тысяч человек, на финансирование муниципальной программы «Молодежь-2002» было выделено всего 1,78 млн руб. [1].

Фактически с начала практического переустройства общественной жизни в конце 1980-х годов молодежь в нашей стране оказалась предоставлена самой себе. Государственные молодежные программы были недееспособны, молодежь экономически не защищена. К середине первого десятилетия XXI в. такая практика привела к целому ряду негативных последствий. В частности, по сведениям Росстата, четверть бедняков в России в 2005 г. были молодыми людьми в возрасте до 30 лет [2].

Такое положение не могло не отразиться в политической плоскости. Так, результаты опросов, проводимых ФОМ показывали, что о своем недоверии Правительству РФ заявляли 76% российской молодежи, не доверяли Государственной Думе 63%, негосударственным организациям – 60% молодых россиян [3]. По мнению ряда экспертов, в первые годы XXI в. численность молодых левых радикалов в России, по приблизительным оценкам, достигла 50 тыс. активистов [4, с. 7]. Появилась реальная угроза правящей элите со стороны леворадикальной молодежи, которая в случае объединения могла стать мощной агрессивной уличной силой. Однако лидирующее место в России по активности и популяр-

ности среди молодежи заняли многочисленные праворадикальные группы молодежи. По неофициальным данным, в России начала XXI в. действовало 250 таких групп в 85 городах страны [5].

С 2000 по 2004 г. число преступлений по ст. 282 «Разжигание межнациональной розни» увеличилось почти в 4 раза [6]. Только в Воронеже из-за акций скинхедов численность иностранных студентов сократилась с двух тысяч в 2001 г. до пятисот в 2005-м. По данным МЦИОМ «Квалитас», 11,5% молодых воронежцев одобряли действия скинхедов [7, с. 10]. В 2004 г. опросы ФОМ показали, что 35% молодых россиян в возрасте 18–35 лет испытывали раздражение или неприязнь к представителям иной национальности, 51% одобрили бы решение о выселении за пределы региона некоторых национальных групп [8].

В начале XXI в. сложилась ситуация, когда массовый правовой нигилизм молодежи, распространение радикальных и экстремистских идей могли привести к дестабилизации российского общества. Назрела острая необходимость модернизации молодежной политики России. Черета «цветных революций» в странах СНГ, где ключевую роль сыграла молодежь, заставила ускорить процесс реформирования молодежной политики в России.

Базовые принципы новой системы работы с молодежью были заложены в целевой программе «Молодежная политика – 2006», основным лейтмотивом которой стало формирование лояльных по отношению к правящей элите молодежных политических организаций. На это государство выделило почти 2 млрд руб. (объем финансирования программы «Молодежь России» в 2005 г. составил 96 млн руб.). Впервые за много лет целевые молодежные программы получили удовлетворительное финансирование [9, с. 74].

Главным молодежным кремлевским проектом стали «Наши» – пропрезидентское, антифашистское и антиопозиционное молодежное движение. Появление «Наших» значительно изменило расстановку сил на российской политической арене. Движение стало альтернативной уличной силой, направленной против оппозиционных и экстремистских организаций, причем силой агрессивной и готовой на любые методы борьбы. Важным элементом работы движения стал ежегодный слет сторонников на озере Селигер, где молодежь получает мощную идеологическую обработку. Только от Воронежа лагерь ежегодно посещает около 500 молодых людей [10].

Другим молодежным проектом стала «Молодая гвардия Единой России», которая отвечает всем принципам создания провластных молодежных организаций: молодежи предлагается возможность карьерного роста, участие в различных социально-экономических и культурных программах, приветствуется патриотизм, декларируется «антиоранжевый» характер организации.

«Наши» и «Молодая гвардия» стали образцом для формирования региональных и местных молодежных движений и организаций по всей стране. Ярким примером может служить действующая в Воронеже молодежная организация «Время Ч». По официальной информации организаторов, «Время Ч» создано для того, чтобы дать молодому человеку возможность реализовать себя и получить признание в обществе [11]. Фактически организация преследует цели социальной мобилизации, повышения электоральной активности молодежи. Активисты

«Время Ч» принимают участие в организации спортивных и развлекательных мероприятий, патриотических акциях, много сил отдают борьбе с наркоманией.

Дополнительным элементом государственной системы работы с молодежью выступила сеть молодежных парламентов, появившихся в большинстве регионов современной России и получивших возможность стать аккумулятором идей молодежи и содействовать реализации молодежной политики.

Создание проправительственных молодежных организаций и сети молодежных парламентов позволило привлечь в них наиболее активную часть молодежи, сформировать образец социально одобряемого поведения и тем самым снизить популярность экстремистских и оппозиционных идей в молодежной среде. Все это привело к относительной стабилизации российского общества и явилось важным шагом на пути к достижению общественной консолидации. Значительно растет доверие молодежи к представителям власти. По данным социологов, в марте 2009 г. рейтинг доверия президенту Медведеву среди молодежи составлял 48%, премьеру Путину – 72% [12]. «Единая Россия» как «партия власти» в июне 2009 г. пользовалась доверием 64% молодых россиян [13]. В целом сложившееся взаимодействие современного Российского государства и общества с молодежью имеет много позитивных моментов.

Система управления государственной молодежной политикой на федеральном уровне представляет собой сложный процесс, включающий деятельность всех ветвей власти. Заявленная В. Путиным и Д. Медведевым стратегия развития России с опорой на инновационный капитал общества позволяет надеяться на серьезные позитивные изменения в области молодежной политики Российского государства. Активизировалась работа с молодежью в российских регионах. Но главное, что молодежи есть место в политике современной России. Сегодня это уже не вызывает сомнений. По данным ВЦИОМ, определенно «за» участие в политике выступают 40% молодых. Среди респондентов в возрасте до 30 лет 4% уже состоят в политических организациях. В принципе не против членства в партии 21% молодежи [14].

Весьма привлекательной для повышения уровня толерантности в российском обществе выглядит инициатива Кремля по привлечению радикальной молодежи к работе в молодежных парламентах. По этой инициативе в ряд региональных парламентов внесены проекты создания молодежных общественных палат с участием представителей всех молодежных организаций. Молодежная палата может стать одним из механизмов, позволяющих направить в конструктивное русло энергию молодежи.

Регулярными стали встречи первых лиц государства с представителями молодежных организаций. В июне 2009 г. по инициативе президента Медведева в Госдуме состоялись первые молодежные дебаты. Такая практика повышает интерес молодежи к участию в публичной политике, ориентирует молодых на развитие своего творческого потенциала в рамках деятельности по решению конкретных проблем юного поколения и общества в целом.

Однако государственная система молодежной политики пока далека от идеала. Стратегические ошибки разработчиков молодежной политики привели к тому, что деятельность государства в области работы с молодежью во многом ориенти-

рована лишь на решение сиюминутных тактических задач. В результате была создана инфраструктура, призванная решать в основном проблемы государства, связанные с деструктивными проявлениями в молодежной среде. Системы работы с молодежью, ориентированной на учет потребностей этой важнейшей социальной группы, на текущий момент фактически не существует. Нормой стало использование административного ресурса при работе с молодежными организациями. Например, на учредительном съезде «Молодой гвардии» в Воронеже наблюдателями (в том числе автором данной статьи) зафиксированы факты принудительного делегирования участников съезда. Широко использовался административный ресурс для запрещения альтернативных акций оппозиционеров [15].

Серьезно сдерживает раскрытие потенциала молодежных общественных организаций отсутствие механизмов, позволяющих молодежи принимать участие в принятии государственных решений. Неясной остается перспектива профессионального роста лидеров молодежных движений и молодежных парламентских структур. Карьера в них пока носит лишь декларативный характер, так как обеспечить карьерную лестницу для активистов эти организации не способны – речь может идти лишь о единицах.

Не решена в России на сегодняшний день и проблема молодежного экстремизма. Как и в предыдущие годы, помимо действий наци-скинхедов, отмечены и случаи насилия, обусловленные бытовыми ксенофобными установками. Наиболее диким инцидентом подобного рода стало избиение первоклассника-протестанта за отказ от участия в православном богослужении в Воронежской области [16].

Общественно-экономические и политические преобразования, происходящие в России, оказывают влияние на обострение противоречий в процессе становления молодого поколения россиян. Эти противоречия сохраняются с середины 1990-х годов и не раз описаны рядом экспертов. Они связаны с нарастанием кризисных явлений в экономике страны, слабостью гражданского общества, коррупцией, административными методами воспитания и управления, растущей социальной и имущественной дифференциацией молодежи, непоследовательностью осуществления политического курса на демократизацию.

Следствием такого положения стали пессимистичные взгляды на жизнь значительной части молодежи. По данным ИОМ «Квалитас», в 2007 г. были недовольны положением дел в Воронежской области 75% представителей молодого поколения [17, с. 6]; 34,2% молодых воронежцев не нашли никаких оснований для гордости своей страной [18]. В мае 2009 г. 51% воронежской молодежи считали, что жизнь россиян в течение ближайшего года будет только ухудшаться [19].

Неразрешенность основных социальных проблем молодежи, безальтернативность легальной политической деятельности, агрессивное подавление оппозиции не ведут к формированию у молодежи демократического типа личности, а значит, открытым остается вопрос о возможности строительства в России демократии. Открытым же остается вопрос о возможности эффективной работы новой системы государственной молодежной политики на протяжении длительного времени. Ее эффективность во многом будет зависеть от способности правительства решить ключевые проблемы молодежи и нивелировать последствия влияния мирового финансового кризиса на развитие молодого поколения.

Библиографический список

1. Об утверждении муниципальной программы «Молодежь-2002»: постановление Воронежской городской Думы от 5 апр. 2002 г. № 74-І. Воронеж, 2002. URL: <http://www.gorduma.vrn.ru/cgi-bin/press.pl/doc/n74-I>
2. Бедные мстители: информационный материал ВЦИОМ. М., 2005. URL: <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/1437.html>
3. Первое свободное поколение. М., 2009. URL: http://www.polit.ru/research/2003/12/27/pervoe_svobodnoe.html
4. Латухина К. Оппозиция в России сильно помолодела // Независ. газ. 2004. 13 авг.
5. Экстремизм и национализм: чисто российская история. URL: <http://www.iamik.ru/?op>
6. Зубко И. Скинхедам предъявили счет // Рос. газ. 2004. 18 июня.
7. Велихов Л. Скинны Отечества // Совершенно секретно. 2006. Февр.
8. Межнациональные отношения // Опрос населения ФОМ. 2004. URL: <http://bd.fom.ru/report/map/dd044110>
9. Скоробогатова В. Государственная молодежная политика: опыт, прогнозы, приоритеты // Аналит. вестн. Совета Федерации ФС РФ. 2000. № 4.
10. «Наши» воронежцы искупались в Селигере // Молодой коммунар. 2008. 26 июля.
11. «Время Ч» // Молодой коммунар. 2007. 30 окт.
12. База данных ФОМ. 2009. URL: <http://bd.fom.ru/report/map/d090902>
13. База данных ФОМ. 2009. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d22ind.pdf>
14. Информационный материал ВЦИОМ. 2007. URL: <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/9082.html?L%5B0%5D>
15. Лиходзиевский В. Отказники четвертого съезда // Берег. 2005. 25 нояб.
16. Поздняев М. День горьких знаний // Новые Известия. 2007. 11 сент.
17. Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. 2007. № 4 (112).
18. Стыдливая гордость // Воронежские Вести. 2007. 21 февр.
19. Большинство жителей Воронежа считают, что жизнь в Российской Федерации будет ухудшаться // ИА «Воронеж-медиа». 2009. 20 мая.

E.V. Eliseeva
Some Aspects of Negative Deviant Behavior of the Minors in the Modern Society

The specificity of the manifestations of deviant behavior of the minors in conditions of modern Russia is considered. The reasons and factors of various forms of deviation of teenagers are singled out.

Key words and word-combinations: the minors, law abuse, negative deviant behavior.

Рассматривается специфика проявлений девиантного поведения несовершеннолетних в условиях современной России. Выделяются причины и факторы различных форм девиации подростков.

Ключевые слова и словосочетания: несовершеннолетние, правонарушения, негативное девиантное поведение.

УДК 316.624-053.6(470+571)
ББК 60.54(2Рос)

Е.В. Елисеева

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ
НЕГАТИВНОГО
ДЕВИАНТНОГО ПОВЕДЕНИЯ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ**

Современное российское общество в течение длительного времени находится в условиях трансформации. Реформы, затронувшие все основные сферы жизни общества,

внесли существенные коррективы в общественное сознание, психологию людей. В свою очередь, это в значительной мере способствовало изменению системы ценностных ориентаций, а также норм, взглядов и представлений, господствующих в обществе. Указанные обстоятельства в совокупности приводят к тому, что в отечественном социальном организме стирается грань между социально позитивным и социально негативным поведением.

В отсутствие взвешенной государственной идеологии, единой значимой системы ценностных ориентаций общества возникает атмосфера неустойчивости жизни, усиливается недоверие к государству, его институтам, происходящим экономическим и социально-политическим преобразованиям. Российские социологи отмечают, что нарастающая аномия в российском обществе заключается в его чрезмерной насыщенности и реально проявляется в процессе перехода общества от некоего сравнительно целостного состояния к фрагментарному [1]. Подобное качество негативно влияет на многие процессы, происходящие в социуме, но особенно – на процесс социализации подрастающего поколения, что выражается в формировании специфического морально-нравственного, а также правового и политического сознания представителей подрастающего поколения.

Громадная социальная дифференциация, имеющаяся в российском обществе и непосредственно выраженная в экономическом неравенстве, разделяет молодежь на группы успешных («включенных») и социально неустроенных, фактически лишенных будущего, исключенных из социальной жизни молодых людей [2, с. 53]. Применительно ко второй группе социологический анализ следует осуществлять в терминах социальной (в нашем случае – детско-подростковой) дезадаптации, находящей свое выражение в негативном девиантном поведении.

Как правило, ученые выделяют два вида дезадаптации: психосоциальную и социальную. Психосоциальная дезадаптация связана с индивидуально-психологическими и половозрастными особенностями ребенка, которые выражаются в его индивидуальности и определяют нестандартность. Социальная – проявляется в асоциальных формах поведения и деформации внутренней системы регуляции, дезорганизации ценностей, приводящей к нарушению норм морали и права, социальных установок. Указанные виды дезадаптации могут существовать как отдельно, так и в сложном сочетании, но в любом случае следует иметь в виду проблему запущенности молодых людей – педагогической или социальной.

При педагогической запущенности не наблюдается резкой деформации ценностно-нормативных представлений подростка. Для него в качестве ценности остается труд, он ориентирован на получение профессии, сохраняет социально значимые референтные связи, считается с общественным мнением. Некоторая негативная девиантность поведения у таких подростков выражается, как правило, в конфликтах с одноклассниками и учителями, в нерегулярном посещении учебных заведений.

Для случаев социальной запущенности характерны примеры существенной деформации ценностно-нормативных представлений подростка. В своих крайних проявлениях такая деформация приводит к утверждению преступных форм поведения молодых людей.

Как отмечают специалисты, общество несет на себе достаточно большое количество негативных проявлений, приводящих к криминализации сознания подрастающего поколения [3, с. 148]. Оно произрастает из социальной несправедливости, неравенства, безработицы. В настоящее время наибольшую угрозу безопасности общества и личности представляет все более молодой возраст лиц, совершающих преступления, занимающихся проституцией, употребляющих алкогольные напитки, токсические вещества, наркотические средства. Если до середины 1980-х годов объектом внимания правоохранительных органов была молодежь 16–18 лет, во второй половине 1990-х годов – 14–15-летние подростки, то с начала нового столетия правоохранительные органы активно работают с лицами 8–10 лет [4, с. 27].

Проявления негативной подростковой девиантности сегодня выступают как посягательство на социально-политические и нравственные устои общества [5, с. 765]. Со стороны молодежи процветает безразличие к делам общества, стираются различия между добром и злом, преступлением и сознательным следованием закону, появляется вера в возможность избежать ответственности за содеянное в результате коррумпированности правоохранительных органов. Российская общественность не способна противостоять антисоциальному поведению подрастающего поколения, а зачастую и способствует развитию такого поведения, проявляя толерантное к нему отношение.

Средствами социологии выявляется прямая корреляция динамики роста антисоциального поведения в молодежной среде с ростом преступности подростков. Стимулирующим фактором развития молодежной преступности стали возрастающие проблемы современного общества – увеличение роста разводов семейных пар и, как следствие, безотцовщина, безработица, невозможность для подростка найти достойное место в современных социально-экономических условиях. При этом характерно возрастание агрессивности, жестокости подростков по отношению друг к другу и окружающим, отсутствие чувства жалости и сострадания, атрофия принятых в социуме морально-нравственных принципов общежития.

Проявления негативного девиантного поведения молодых людей (преступность, употребление наркотических и токсических веществ, спиртосодержащей продукции) наносят существенный ущерб развитию современного и будущего поколений россиян. Превентивная борьба с этими отклонениями является актуальной практической задачей.

Процесс формирования любой химической зависимости (алкогольной, токсической, наркотической) включает несколько стадий. Первоначально, под влиянием подростков-сверстников, происходит знакомство с алкоголем (любая спиртосодержащая продукция), токсическими веществами (пары клея «Момент», керосина, бензина), наркотическими средствами (любая наркотическая группа). На этой стадии употребление эпизодично, подросток испытывает положительные эмоции и в целом сохраняет личностный контроль. Постепенно формируется индивидуальный ритм употребления с относительным сохранением контроля над собой. В то же время уже появляется психологическая зависимость, для которой характерно кратковременное улучшение психоэмоциональ-

ного состояния подростка вследствие употребления алкоголя, токсичного или наркотического вещества. Затем происходит устойчивое привыкание к потребляемому веществу, накапливаются социально-психологические проблемы, деформируется система нормативных представлений, социальных установок, ценностных ориентаций. Для финальной стадии характерно учащение ритма потребления при увеличении доз, появление признаков физической зависимости в сочетании с признаками интоксикации. Употребляемое вещество перестает приносить радость и удовольствие, а применяется лишь для поглощения боли и страдания. Все это сопровождается грубыми изменениями личности и выраженной социальной дезадаптацией [6, с. 163–164].

В настоящее время выявлено множество причин, по которым подростки начинают употреблять алкоголь, токсические вещества, наркотические средства. По мнению Б.Г. Комисарова и А.А. Фоменко [7, с. 20–21], эти причины можно разделить на две группы.

Первую группу составляют такие свойственные подростковому возрасту особенности поведения, как несформированность личности, лабильность нервной системы, легкомыслие поступков, отсутствие опыта принятия собственного решения, копирование вызывающе отрицательного поведения сверстников. В совокупности указанные черты приводят подростков к неспособности реально оценить свои действия и поступки. Незанятость ребенка в свободное от учебы время, проблема досуга, неправильное формирование интересов способствуют тому, что подростки объединяются в группы. Здесь каждый из них перед другими стремится показать свою «смелость» и превосходство, что выражается, в частности, в употреблении алкогольных напитков, токсических веществ и наркотических средств. Группы формируются, как правило, на дискотеках, во дворах, подвалах, подъездах, куда попадают дети, за которыми отсутствует контроль родителей и педагогов.

Вторая группа причин связана с индивидуальными отклонениями в нервно-психическом развитии подростков. В подростковом возрасте происходит гормональная и психологическая перестройка организма, которая приводит к обострению имеющихся нервно-психических заболеваний детей. Ребенок теряет усидчивость, не может сконцентрировать внимание, успешно реализовать себя в учебе, достигнуть результатов в спорте. При этом пытается найти для себя легкое развлечение, употребляя токсические вещества, алкоголь, наркотики, приводящие к мнимой радости, которая, в свою очередь, усиливает обострения болезни.

Теоретические предположения подтверждаются и эмпирическими данными. Так, среди 244 несовершеннолетних, доставленных в 2005 г. в ЦВСНП при ГУВД по Саратовской области (Центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей), 10 человек начали употреблять спиртосодержащие напитки в 8-летнем возрасте, 140 человек – в 10-летнем, 80 человек – с 12 лет. Среди доставленных несовершеннолетних в ЦВСНП в 2008 г. из 277 подростков 52 человека начали употреблять спиртосодержащие напитки в 8-летнем возрасте, 160 человек – в 10-летнем, 48 человек – с 12 лет. Сравнивая показатели 2005 и 2008 гг., можно отметить, что несовершеннолетних, употребляющих

токсические вещества с 8-летнего возраста, в 2008 г. оказалось на 3% больше, чем в 2005 г., с 10-летнего возраста – на 5% больше. Кроме того, возросла частота употребления спиртных напитков и токсических веществ несовершеннолетними любого возраста.

По данным ЦВСНП при ГУВД по Саратовской области, из 244 доставленных в 2005 г. несовершеннолетних 19,7% составляли дети-сироты либо дети, оставшиеся без попечения родителей, 41,8% – дети, оставшиеся на попечении одного родителя. Среди 277 несовершеннолетних, доставленных в 2008 г., 39,7% являются детьми-сиротами либо оставшимися без попечения родителей, 39% – дети, оставшиеся на попечении одного родителя. Следовательно, количество доставленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2008 г. по сравнению с 2005 г. возросло в 2 раза. На наш взгляд, это вызвано обострением социально-экономических условий жизни населения России.

Большую тревогу вызывают бродяжничество и попрошайничество среди несовершеннолетних. По данным ЦВСНП при ГУВД по Саратовской области, в 2005 г. было доставлено 57 несовершеннолетних, систематически занимающихся бродяжничеством; в 2008 г. таких несовершеннолетних доставлено уже 178, что в 3,1 раза больше по сравнению с 2005 г. Большая часть несовершеннолетних, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, – дети из социально неблагополучных семей, воспитываемые одним родителем, воспитанники интернатных учреждений и коррекционных школ.

В результате проводимой в ЦВСНП при ГУВД по Саратовской области профилактической работы с подростками, занимающимися бродяжничеством и попрошайничеством и совершающих самовольные уходы из дома и детских учреждений, выявлены причины детского бродяжничества. По мнению исследователей, главным «поставщиком» беспризорных детей является неблагополучная семья, на втором месте – школы-интернаты, приюты, затем дети-беженцы [8, с. 50]. Дети убегают от родителей-алкоголиков и наркоманов, из-за отсутствия взаимопонимания с родителями, а также по причине жестокого обращения с ними.

Профилактика девиантного поведения несовершеннолетних в настоящее время в основном реализуется в индивидуализированных формах, что не приводит к ожидаемому результату на уровне общества в целом. В связи с этим считаем, что необходимо разработать научно обоснованную комплексную социальную программу по профилактике девиантного поведения на общесоциальном уровне, где ведущая роль будет отведена семье, школе, общественности, средствам массовой информации.

Перспективы развития любого государства и общества неразрывно связаны с качеством социализации и уровнем образованности подрастающего поколения. В настоящее время Президент и Правительство РФ уделяют заметное внимание молодежной политике. Так, 17 июля 2009 г. Д.А. Медведев провел заседание Государственного совета на тему «О молодежной политике в Российской Федерации», где указал на необходимость усиления ответственности за продажу алкогольных напитков подросткам, принятия мер для развития спорта, популяризации здорового образа жизни.

По нашему мнению, одной из причин недостаточно эффективной профилактики негативного отклоняющегося поведения подростков является отсутствие необходимого участия общественности, а порой и ее безразличия. Как бы активно ни выполняли свои функции органы управления и учреждения системы профилактики девиантного поведения среди несовершеннолетних, без поддержки со стороны общества реального положительного эффекта не получится. Поэтому комплексная программа мер должна ставить целью преодоление нежелательных факторов, провоцирующих подростков на антисоциальное поведение; усиление положительного воздействия на подростков и иметь общесоциальную направленность.

Библиографический список

1. *Кривошеев В.В.* Особенности аномии в современном российском обществе // Социс. 2004. № 3. С. 94–95.
2. *Гилинский Я., Гурвич И., Русакова М. и др.* Девиантность подростков: теория, методология, эмпирическая реальность. СПб., 2001.
3. *Кармадонов О.А.* Социальная девиация как фактическая ценностно-нормативная модель // Социально-гуманитарные знания. 2001. № 6.
4. Преступность в России начала XXI века и реагирование на нее. М., 2004.
5. *Юцкова Е.М.* Некоторые криминологические последствия реформирования общества. М., 2003.
6. *Коммисаров Б.Г., Фоменко А.А.* SOS: Наркомания. Ростов н/Д, 2000.
7. *Платонов Ю.П.* Социальная психология поведения. СПб., 2006.
8. *Бреева Е.В.* Социальное сиротство: опыт социального обследования // Социс. 2004. № 5.

A.E. Shaparov
Active State Policy
as a Condition of Development
of the Academic Mobility

The author examines the structural components of the academic mobility. The basic problems in the sphere of the academic mobility, demanding state regulation are formulated.

Key words and word-combinations: academic mobility, brain drain, educational migration.

Проанализированы структурные компоненты процессов академической мобильности. Сформулированы основные проблемы в сфере академической мобильности, требующие государственного регулирования.

Ключевые слова и словосочетания: академическая мобильность, утечка умов, образовательная миграция.

УДК 321
ББК 66.2

А.Е. Шапаров

**АКТИВНАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ПОЛИТИКА
КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ
АКАДЕМИЧЕСКОЙ
МОБИЛЬНОСТИ**

В современных условиях образование и наука служат основой прогрессивного и конкурентоспособного развития всех сфер жизнедеятельности общества, а следовательно, обладают самостоятельной ценностью и прак-

тической значимостью. Как институт образование выполняет важные общественные функции, заключающиеся в трансляции социального опыта, культурных ценностей и норм, социализации личности. Кроме того, у образования в современном обществе имеется еще одна важная функция: оно является одним из важнейших институтов, обеспечивающих вертикальную социальную мобильность. Однако в образовании, как и в науке, реализуется горизонтальная, или академическая, мобильность.

Основным содержанием академической мобильности в 1990-е годы в России стали процессы «утечки умов» (*brain drain*) и «внутренней миграции» (переход исследовательских кадров в другие отрасли экономики). Феномен «утечки умов», характерный для многих кризисных обществ, в российских условиях проявился особенно остро. Сотни и тысячи российских ученых, сколько-нибудь востребованных на Западе, устремились в развитые страны. Еще большие масштабы получил процесс внутренней миграции. За период с 1990 по 2005 г. общая численность персонала, занятого исследованиями и разработками, в России сократилась на 58%, что в абсолютных цифрах превысило 1 млн человек [1]. Объективный по многим показателям процесс миграции квалифицированных кадров из кризисных регионов, вписанный в общий контекст мировых миграций, был усилен равнодушной позицией государства, осуществлявшего финансирование российской науки и образования ниже всяких минимальных норм, что иллюстрируется сравнительными данными по внутренним затратам на исследования среди развитых стран мира (табл. 1).

Таблица 1

Внутренние затраты на исследования и разработки в 2005 г., % к ВВП

Страна	Затраты, %
Швеция	3,89
Финляндия	3,48
Япония	3,33
Исландия	2,78
США	2,62
Германия	2,48
Австрия	2,41
Канада	1,98
Россия	1,07
Страны ОЭСР	2,25

Источники: OECD – Main Science and Technology Indicators 2007-2. Россия и страны – члены Европейского Союза 2007.

Было бы неправомерно утверждать, что проблема «утечки умов» совсем не имела политической артикуляции или вышла из-под общественного внимания. Многочисленные публикации в прессе, рост недовольства в отечественных интеллектуальных кругах, общее ощущение алармистских тенденций заставляли правящий класс обращать внимание на проблему «голосования ногами» веду-

щих российских ученых (в качестве примера приведем появление в ноябре 1994 г. Межведомственной программы мер по регулированию миграции научных и научно-технических кадров [2]). Однако дальше заявлений о намерениях действия политических акторов по поддержке отечественной науки в 1990-х годах не пошли. Упомянутая программа предусматривала меры по улучшению ситуации в российской науке, поощрению международного сотрудничества, поддержке работы зарубежных научных фондов на территории России, развитию контактов с учеными за рубежом. Программу постигла общая для правительственных документов той поры участь отсутствия финансирования.

Вывод, который следует сделать из российской практики 1990-х годов: никакие иные институты не в состоянии заменить государство как основного регулятора важнейших сфер современного общества – образования, науки, культуры, а могут рассматриваться лишь как субинституты, партнеры государства в реализации политики в жизненно важных социальных сферах. В то же время монополизация государством образовательного или научного пространства в условиях глобализирующегося мира, любые действия автаркического свойства, направленные на сворачивание международного сотрудничества, разрыв установленных взаимовыгодных связей, – контрпродуктивны и идут вразрез с национальными интересами.

В основе развития академической мобильности в современном мире лежат принципы формирования единого образовательного и научного пространства, оказания всестороннего содействия развитию личности, сглаживания противоречий на рынке труда и предотвращения различных форм дискриминации людей. Для России развитие академической мобильности неразрывно связано с реализацией целей по модернизации образовательной и научной сфер, построением конкурентоспособного общества.

Академическую мобильность следует рассматривать как процесс, имеющий две составляющие – научную и образовательную. Охарактеризуем каждую из них.

В новом тысячелетии вектор процессов социальной мобильности изменился вместе с позитивными тенденциями в экономике России. Не стала исключением и академическая мобильность. К настоящему времени на политической повестке дня в России наряду с проблемой «утечки умов» приобретает актуальность заимствование и возврат научных кадров и высококвалифицированных специалистов из других стран. Появившиеся в распоряжении правительства финансовые ресурсы позволяют начать разработку и внедрение программ поощрения позитивной для России мобильности научных кадров.

Опыт развитых стран свидетельствует о возможности эффективного взаимодействия с зарубежными научными диаспорами. Через них страны-доноры получают доступ к социальному капиталу, накопленному выехавшими за рубеж учеными. Как подчеркивает исследователь из Германии Ж.-Б. Мейер, взаимодействие с научными диаспорами вмещает гораздо больше, чем просто межличностные отношения [3, с. 7]. Социальный капитал ученых-эспатриантов помимо человеческого и интеллектуального капиталов включает также символический, культурный, институциональный и финансовый капиталы. В результате

развития мобильности выгодоприобретателями становятся обе стороны: и страны приема, и страны исхода.

Развитие связей с научной диаспорой за рубежом в последнее время получило политический импульс и в нашей стране. Так, в октябре 2008 г. в Марселе прошел Первый конгресс российских ученых за рубежом, в котором принял участие министр образования и науки Российской Федерации А. Фурсенко, а в декабре в самой России был организован «круглый стол» «Использование потенциала российской научной диаспоры». Выступивший на открытии директор департамента стратегии и перспективных проектов в образовании и науке Минобрнауки РФ С. Иванец обозначил два направления во взаимоотношениях государства с научной диаспорой за рубежом: обеспечение формирования экспертного пространства и участие в подготовке научных кадров для России [4].

Ученые из Института экономики переходного периода в качестве возможных стратегий развития академической мобильности в сфере российской науки выделяют программный подход и ротацию кадров [5, с. 443]. Первый вариант заключается в возможности реализации программ грантовой поддержки молодых ученых, содействующих их интеграции в мировую науку и предоставляющих финансирование под определенную позицию, а также обеспечивающих перспективы дальнейшего роста после прекращения действия гранта. В качестве примера такой поддержки приводится программа немецкого научно-исследовательского общества (DFG). В соответствии с программой, рассчитанной на 4–5 лет, молодые немецкие ученые часть срока выполняют работы в лабораториях США, изучая новые методы исследования и осваивая мировые стандарты, а для выполнения второй части программы возвращаются в Германию. Результатом действия программ поддержки молодых ученых становится их интеграция в мировую науку и укрепление международных научных связей.

Второй подход к стимулированию научной мобильности заключается в ротации кадров – предлагается система временных постдокторских позиций, позволяющая использовать период временной работы для отбора лучших претендентов.

В настоящее время у правительственных чиновников растет понимание того, что возможны более длительные результативные формы взаимодействия, в основе которых лежат неформальные связи с научными организациями и группами в России, предполагающие частичное возвращение уехавших ученых. Так, в Федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры современной России» [1] принимаемый государством комплекс мер по сохранению и развитию кадрового потенциала государственного научно-технического сектора признан недостаточным. В соответствии с документом основным инфраструктурным элементом развития внутрироссийской мобильности научных и научно-педагогических кадров должны стать научно-образовательные центры, участие в которых позволит запустить механизм привлечения и закрепления в науке молодых ученых. Программой предусматриваются мероприятия по взаимодействию с российскими учеными, работающими за рубежом, на постоянной и временной основе, закрепление их в российской науке и образовании, использование потенциала российской научной диаспоры.

По нашему мнению, в академической мобильности целесообразно выделять ее внешнюю и внутреннюю составляющие.

Внешняя академическая образовательная мобильность. В Советском Союзе существовал единый государственный набор на обучение иностранных граждан. Вместе с распадом СССР этот механизм был упразднен. На смену ему пришел рынок образовательных услуг. Данные о численности иностранных студентов, обучавшихся в советских и российских вузах [6, с. 20, 28], свидетельствуют о тенденции к уменьшению их доли в общемировом контингенте иностранных студентов (табл. 2).

Таблица 2

Изменение удельного веса иностранных граждан, обучавшихся в вузах СССР / РФ по очной и заочной форме в 1950 / 51 – 2005 / 06 академических годах, в общемировом контингенте иностранных студентов, тыс. чел.

	1950 / 51	1960 / 61	1970 / 71	1980 / 81	1990 / 91	2006 / 07
Численность иностранных граждан, обучавшихся в вузах СССР / РФ	5,9	13,5	25,6	88,3	126,5*	87,8
Общемировая численность иностранных студентов	110,0	231,4	447,8	915,8	1168,1	2800,0
Доля студентов, обучавшихся в СССР / РФ, в общемировом контингенте иностранных студентов (%)	5,4	5,8	5,9	9,6	10,8	3,1

* Включая иностранных стажеров и учащихся факультетов и институтов повышения квалификации.

В самом начале 1990-х годов отечественные вузы получили большую самостоятельность в сфере международного сотрудничества. Однако при многих положительных моментах, автономная деятельность имела и негативные последствия. Недостаток специалистов, опыта международной деятельности, недобросовестная конкуренция, а порой и откровенный демпинг потребовали координации усилий в области академической мобильности.

Процессы интернационализации образования в 1990-х годах побудили к организационному оформлению международного сотрудничества, воплотившемуся в создании региональных объединений академической мобильности – межвузовских центров международного сотрудничества. В 1997 г. при усилении региональных объединений международного сотрудничества и академической мобильности вузов Татарстана, Санкт-Петербурга, Центрально-Черноземного региона и Юга России возникла ассоциация «Российский совет академической мобильности» (РОСАМ). Приказом Минобразования России от 6 сентября 1999 г. № 254 был введен официальный реестр «Высшая школа. Центры международного сотрудничества и академической мобильности (сеть центров)».

Имеющая в основе двусторонние и многосторонние связи между вузами

России и развитых стран, внешняя образовательная мобильность получила новое содержание в результате присоединения России к Болонскому процессу. Сама идеология Болонского процесса заключается в устранении преград и содействии свободному обмену студентами, преподавателями, исследователями.

В настоящее время важной характеристикой национальной системы образования, свидетельствующей о ее конкурентоспособности на международном рынке образовательных услуг, является количество иностранных студентов, обучающихся в высших учебных заведениях страны. За прошедшие 15 лет международная студенческая мобильность получила дальнейшее развитие. Общее количество иностранных студентов в 2005 г. превысило 2,7 млн человек, что на 61% превосходит показатели 1999 г. Все развитые государства мира стараются увеличить долю иностранных студентов в национальных учебных заведениях (табл. 3).

Таблица 3

Страны-лидеры по количеству иностранных студентов в 2004 г.

Страна	Численность иностранных студентов
США	572 500
Великобритания	300 100
Германия	260 300
Франция	237 600
Австралия	167 000
Канада	133 000
Япония	117 900

И с т о ч н и к: International Migration Outlook: SOPEMI – 2007. P. 53.

Подготовка специалистов для развивающихся стран рассматривается правительственными институтами развитых стран в качестве эффективного способа выстраивания долгосрочных геополитических и экономических стратегий и, что не менее важно, вписана в контекст их национальной иммиграционной политики. Например, Австралия укрепляет свои лидирующие позиции на международном рынке образовательных услуг, использует потенциал образовательной миграции для повышения эффективности национальной иммиграционной политики. За последние годы страна продемонстрировала впечатляющую динамику в области развития образовательной миграции, став в 2007 г. третьим, после США и Великобритании, ключевым игроком на международном рынке образовательных услуг. Использование потенциала образовательной миграции позволяет Австралии одновременно решать задачи интеграции в принимающее общество потенциальных иммигрантов за счет снижения издержек вследствие наличия у них квалификации и опыта на национальном рынке труда, а также проводить экспансию культурных и политических ценностей в тех странах, куда возвращаются выпускники австралийских учебных заведений [7].

Помимо задач повышения конкурентоспособности российского образования на мировом рынке образовательных услуг, привлечение иностранных сту-

дентов имеет и геополитическую значимость. Иностранцы студенты должны рассматриваться как проводники российских культурных ценностей, как важный ресурс влияния России в современном мире, и в частности на постсоветском пространстве.

По нашему мнению, у России есть шанс стать важным региональным центром международного образования. Для этого необходимо использование опыта развитых стран по координации международной образовательной деятельности. Численность обучающихся в российских вузах иностранных студентов имеет тенденцию к повышению (табл. 4).

Таблица 4

Численность иностранных студентов, обучающихся в государственных и муниципальных высших учебных заведениях (на начало учебного года), человек

Численность иностранных студентов	1995 / 96	2000 / 01	2006 / 07	2007 / 08
Всего	67 025	58 992	87 846	95 781
из них студенты из стран СНГ, обучавшиеся на условиях общего приема	39 778	34 510	45 564	48 239

Источники: Россия в цифрах 2008.

Актуальным в современных российских условиях для привлечения студентов из ближнего зарубежья является создание негосударственных организаций, предоставляющих финансирование для желающих получить российское образование, по примеру DAAD (Германия) или British Council (Великобритания).

Внутренняя образовательная мобильность. В отличие от внешней, внутренней образовательной мобильности уделяется значительно меньше внимание. Более того, современное состояние внутренней образовательной мобильности в России следует характеризовать как негативное, отражающее общероссийские тенденции регионального обособления. В ущерб межрегиональным связям все большее распространение получают внутрирегиональные взаимодействия. Основными факторами снижения внутренней мобильности выступают диспропорции в экономическом развитии регионов, доходах населения, разница в ценах на региональных рынках жилья, а также недостаточность осуществляемых государством мер, направленных на сглаживание региональных различий, тотальная коммерциализация образовательной сферы.

На внутреннюю образовательную мобильность, помимо фактора рынка образовательных услуг, оказывают влияние поселенческие и региональные различия: тип населенного пункта, в котором проживает семья, региональные особенности рынков труда, обуславливающие уровень доходов домохозяйств. В результате совокупного воздействия данных факторов в России произошло снижение внутренней образовательной мобильности, возникла регионализация образования, которая проявляется в том, что абитуриенты в основном ориентируются на вузы своего региона. Так, по мнению И. Алешковского, «падение

уровня доходов существенно снизило возможности для большинства семей содержать студента вдали от дома, даже при условии бесплатного обучения, что стало жестким лимитирующим фактором развития учебной миграции. Так, например, в Москве удельный вес «иногородних» студентов снизился в 1990-е годы с 30–40% до 5%» [8, с. 501].

Негативные тенденции прослеживаются и в сфере повышения квалификации преподавательских кадров. Если до недавнего времени в столичных вузах институты повышения квалификации принимали преподавателей из периферии на бюджетной основе, то в настоящее время в связи изменением порядка бюджетного финансирования профессиональной переподготовки преподавателей из регионов России программы подготовки и повышения квалификации зачастую реализуются лишь на условиях полной оплаты. Руководство региональных вузов в силу различных причин не выделяет таких средств. В результате преподавательский корпус регионов вынужден «вариться в собственном соку», что усиливает диспропорции российского образовательного пространства и замедляет процессы модернизации отечественного образования.

Сформулируем основные проблемы в сфере академической мобильности, требующие государственного регулирования.

1. В области научной мобильности: проблемы «утечки умов», сокращения внутренней миграции, привлечения молодежи и возвращения уехавших ученых.

2. В области внешней образовательной мобильности: дальнейшее реформирование системы образования, разработка взаимно признаваемых программ, обеспечивающих возможность индивидуальных образовательных траекторий; повышение конкурентоспособности национальных университетов; стимулирование программ обмена профессорско-преподавательского состава отечественных вузов с ведущими университетами мира; внедрение оценок системы качества в соответствии с требованиями международных рейтинговых агентств (по данным за 2007 г., в рейтинге газеты «Таймс» российские университеты даже не фигурируют, а в рейтинге Шанхайского университета из российских вузов представлен лишь МГУ им. М.В. Ломоносова с 75-м местом среди 500 вузов мира [9; 10]).

3. В области внутренней образовательной мобильности: разработка и реализация мер по снижению ограничений, препятствующих межрегиональным образовательным перемещениям.

Международный опыт свидетельствует, что ключевым фактором в развитии академической мобильности является координирующая роль государства в создании финансовой, информационной и организационной инфраструктуры. Без координирующего и стимулирующего воздействия государства невозможно развитие любых форм академической мобильности.

Библиографический список

1. Федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы»: утв. постановлением Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 568. URL: http://kadryedu.ru/i/FTSP_nauchnye_i_nauchno_pedagogicheskie_kadry_innovatsionnoj_Rossii.pdf

2. Межведомственная программа мер по регулированию миграции научных и научно-технических кадров [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 17 нояб. 1994 г. № 1261. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Meyer J.-B. Building Sustainability: The New Frontier of Diaspora Knowledge Networks. Bielefeld: COMCAD, 2007.
4. Морозов А. Новые аргonautы не возвращаются // Независимая газета. 2008. 10 дек.
5. Российская экономика в 2007 году: тенденции и перспективы. М., 2007. Вып. 29.
6. Экспорт российских образовательных услуг: стат. сб. / Мин-во образ. и науки РФ. М., 2007.
7. Department of Immigration and Citizenship. URL: <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/50students.htm>
8. Аleshковский И.А. Тенденции внутренней миграции населения России в исторической ретроспективе // Материалы международной конференции «Миграция и развитие» / под ред. В.А. Ионцева. М., 2007. Т. 2.
9. URL: <http://www.timeshighereducation.co.uk/>
10. URL: <http://www.arwu.org/rank/2007/ARWU2007TOP500list.htm>

E.S. Rumyantseva
Social-Political Activity
of Elderly People in Conditions
of a Transforming Society

Issues of social-political activity of elderly people in the context of transformation of the contemporary Russian society are considered. Public-political activities aimed at energizing elderly people are identified.

Key words and word-combinations: social-political activity, elderly people, public participation.

Исследуются проблемы социально-политической активности пожилых людей в условиях трансформации современного российского общества. Рассмотрены общественно-политические мероприятия, направленные на активизацию людей старшего поколения.

Ключевые слова и словосочетания: социально-политическая активность, пожилые люди, общественное участие.

УДК 331.022
ББК 66.3(2Рос)11

Е.С. Румянцева

СОЦИАЛЬНО-
ПОЛИТИЧЕСКАЯ
АКТИВНОСТЬ
ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ
В УСЛОВИЯХ
ТРАНСФОРМИРУЮЩЕГОСЯ
ОБЩЕСТВА

Проблема старения общества представляет собой новый социальный феномен, с которым человечество столкнулось лишь во второй половине XX в. Нарастающая тенденция к старению современного общества и увеличивающаяся диспропорция экономически активного населения и пенсионеров, по сути дела, представляют собой лишь первые ростки глобальной проблемы, с которой предстоит столкнуться политической власти в России в ближайшие десятилетия.

В настоящее время российское общество вплотную подошло к такому периоду своего развития, когда увеличение доли пожилых людей в составе населения серьезно влияет на экономические, политические, социальные

и духовно-нравственные изменения. Увидеть эту проблему, рассмотреть ее перспективы, заявить о ней публично, выработать подходы к ее решению – задача ближайших лет, решение которой позволит устранить угрозу серьезной социальной дестабилизации.

По оценкам демографов, убыль российского населения в 2010 г. достигнет 463 тыс. человек в год, в 2017-м превысит 600 тысяч, а в 2025-м окажется выше 800 тысяч [1, с. 18]. Таким образом, в ближайшие 19 лет население России сократится на 11 млн человек, при этом число налогоплательщиков сократится еще больше – на 14 миллионов; количество иждивенцев, напротив, увеличится: по среднему варианту прогноза Росстата уже в 2011 г. оно превысит 31 млн пенсионеров. Такого количества пенсионеров в России никогда не было. В конечном итоге число детей и стариков на 1000 лиц рабочего возраста увеличится с нынешних 578 до 822 в 2025 г., причем доля 60-летних (т.е. гарантированно пенсионного возраста) россиян в ближайшие 15 лет превысит 22% населения.

На фоне демографического старения России возрастает актуальность исследования социальной активности пожилых людей. Особый интерес представляет определение направлений активизации социального поведения в связи с осознанием изменившейся роли пожилых людей, которые в современных условиях стали более деятельны.

Модернизация политической системы в России привела к коренным изменениям в политической, социальной и экономической структурах российского общества. Появились новые формы собственности, произошли сдвиги в социально-классовой структуре общества, в статусных позициях, усилилось имущественное расслоение. Стали формироваться слои буржуазии, существенно дифференцировался состав рабочего класса, крестьянства, интеллигенции. Произошедшие трансформации вызвали глубокие изменения в характере социально-экономических, морально-этических, правовых отношений в российском обществе, а также непосредственно повлияли на социально-экономический статус пожилых людей в нем.

В большинстве случаев экономический статус пожилых людей в России определяется в категориях бедности, градуированной тремя степенями: нищета, нужда, необеспеченность. Это подтверждается результатами проведенного исследования: среди опрошенных – обеспеченных, не испытывающих материальных трудностей насчитывалось 6% респондентов; людей среднего достатка – 30%; 60% респондентов свое материальное положение определили ниже среднего; к бедным отнесли себя 3%, к нищим – 1% [2]. На этом фоне предельно ограничен набор доступных пожилым социальных ролей и форм культурной активности, сужены рамки образа жизни, ограничен выбор возможности жизнеобеспечения, общения, отдыха. Поскольку структуры ресоциализации в современном российском обществе практически отсутствуют, лица «третьего возраста» практически лишены осмысленных стимулов к преодолению своего состояния.

Низкий уровень материальной обеспеченности пожилых людей непосредственно влияет прежде всего на вынужденное продолжение трудовой деятельности. По данным Росстата [3, с. 33, 35], в августе 2005 г. работали 2205 тыс. женщин в

возрасте 55–59 лет, а всего в этом возрасте (мужчин и женщин) было занято 4723 тыс. человек (6,4% от всего экономически активного населения страны). Возрастная группа 60–72 лет является менее экономически активной: работают 2813 тыс. пенсионеров. Специфика трудовой активности пожилых людей состоит в том, что среди работающих пожилых людей лишь 30% сохранили свой профессиональный статус, то есть продолжают работать на своих прежних местах (62% из них – преподаватели и врачи), остальные же вынуждены изменить характер и место работы.

Результаты исследований [2; 3] позволяют сделать вывод, что продолжение трудовой деятельности пенсионера в значительной мере зависит от уровня образования (больше всего работающих людей пожилого возраста среди пенсионеров с высоким уровнем образования и ученой степенью); семейного положения (среди работающих пенсионеров большинство составляют семейные люди); условий труда; уровня изменения физиологических функций организма и психического склада; реакции окружающих людей.

Самое большое количество пенсионеров, продолжающих работать, – среди лиц, имеющих высшее профессиональное образование. В возрасте старше 60 лет таковых 830 тыс. человек, со средним специальным образованием – 518 тыс. человек. Меньше всего занятых в этой возрастной группе среди лиц с неполным высшим профессиональным образованием – 34 тыс. человек [2, с. 64].

Очевидно, что занятость пожилых людей носит ограниченный характер, поскольку их возможности в выборе трудовой деятельности значительно сужены предвзятым отношением к пожилому человеку. Кроме того, возможность трудиться находится в прямой зависимости от состояния здоровья. Результаты исследования [3, с. 16] показали, что среди тех, кто имеет хорошее здоровье, 88% получают пенсию и постоянно работают; при вполне удовлетворительном состоянии здоровья – 72% постоянно работают; среди тех, кто оценивает свое состояние здоровья скорее как плохое, 43% постоянно работают; среди тех, кто оценивает свое состояние здоровья как плохое, работают только 3%. При изучении здоровья населения исследователи часто используют такой показатель, как самооценка здоровья человека. Обнаружена высокая степень соответствия субъективного ощущения объективной картине – 70–80% [4, с. 136].

В людях, любящих свою профессию, работа, наряду с возможностью дополнительного заработка, укрепляет чувство своей общественной значимости. Продолжение трудовой деятельности упорядочивает жизнь, обеспечивает пожилому человеку ощущение собственной безопасности и полезности. Фактором, способствующим росту трудовой активности пожилых людей, явились актуальные изменения в пенсионном законодательстве, согласно которым работающие пенсионеры могут теперь получать пенсию в полном размере.

Увеличение возможностей активного участия пожилых в общественно-политической жизни связано со становлением гражданского общества – расширением сферы деятельности общественных объединений, становлением местного самоуправления, развитием независимых средств массовой информации. Признаками появления гражданского общества считается укрепление позиций общественных ассоциаций, формирование у различных групп населения спо-

способности отстаивать свои права, стремление к самостоятельному решению возникающих проблем, а также усиление общественного контроля над властными структурами в ходе реализации гражданами своих прав. Это, в свою очередь, предполагает общность лиц, объединенных гражданской позицией, творческую активность индивидов.

Готовность пожилых граждан к реализации идей гражданского общества проявляется в социально-политической активности, которую неустанно демонстрируют ветеранские организации, повсеместно существующие в нашей стране. В частности, большую работу проводит Всероссийская общественная организация ветеранов войны и труда. Основными направлениями ее деятельности традиционно являются: социально-бытовая и культурно-массовая работа, связи со школой, патриотическое и нравственное воспитание молодежи, организационно-методическая работа, уточнение списков одиноких пенсионеров, оказание материальной помощи нуждающимся, обследование жилищных условий, посещение больных на дому и в лечебных учреждениях. То, что со сменой поколений, уже неоднократно совершившейся в этой общественной организации, не снизилась ее активность и социальная направленность, служит дополнительным свидетельством наличия значительного резерва общественной активности, которым в своем большинстве обладают пожилые люди.

Город Рыбинск Ярославской области – один из наиболее типичных российских городов [5, с. 17–26]. В нем действуют такие общественные организации, как Совет ветеранов труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов, Городской женский совет, Рыбинское отделение Всероссийского общества инвалидов, в которых наиболее активную роль играют люди в возрасте старше пятидесяти лет. Указанные организации существуют уже более пятнадцати лет и способствуют более активной интеграции пожилых в общественную жизнь местного сообщества.

Общественная занятость пожилых людей помогает им понять и осмыслить быстро меняющуюся жизнь, социально и психологически адаптироваться в новых условиях, продлить свою творческую и физическую активность, поделиться накопленным опытом. Вместе с тем решается задача, крайне важная не столько даже для самих пожилых людей, сколько для всего общества: их жизненный опыт актуализируется и используется более молодыми поколениями.

Для граждан старшего возраста неотъемлемым элементом жизни, без которого невозможна их самоактуализация, является информация. Об этом свидетельствует тот факт, что даже имеющиеся незначительные возможности гражданского участия пожилые люди используют достаточно активно: в частности, чаще всего различные критические письма в редакции газет, радиостанций, телевизионных передач написаны людьми старшего поколения. Несомненно то, что политической активности пожилых людей в условиях трансформирующегося общества способствует пресса социальной ответственности и демократического соучастия [6, с. 11]. Среди других масс-медиа этот тип средств массовой информации стремится объединить индивидуальную свободу граждан в выборе информации, свободу самих СМИ и их ответственность перед обществом.

Концепция прессы социальной ответственности предполагает, что все основные социальные слои должны иметь собственные средства массовой информации, которые отражали бы их локальные интересы и потребности. Это имеет прямое отношение к группам пожилых людей, для многих из которых радио, телевидение и пресса становятся едва ли не единственными источниками связи с миром. Разумеется, средства массовой информации при этом должны обладать такими качествами, как объективность, достоверность, справедливость, взаимное доверие, и, что самое главное, оказывать помощь в реализации информационных потребностей.

На наш взгляд, для решения проблем становления политической активности пожилых людей в условиях отдельно взятого местного сообщества необходимо создание печатного органа для пожилых силами самих пожилых людей. Подобный опыт в России уже имеется, его развитие продолжается и сегодня [7, с. 113]. Примером заинтересованного участия пожилых в решении общественно значимых вопросов с использованием возможностей печатного органа может служить позиция газеты общественных организаций «Рыбинская среда». Ряд ее публикаций в 2004–2006 гг. затрагивал животрепещущую проблему реформирования местного самоуправления, когда Рыбинск лишился статуса города и был формально переведен в разряд городского поселения. В газетных материалах разъяснялись законодательные акты, показывался опыт соседних регионов в подобном реформировании, а также содержались фрагменты стенограмм заседаний областной Думы по этому поводу [8–11]. Эти публикации стали правовым «ликбезом» не только для представителей общественных организаций, но и для всех равнодушно настроенных горожан.

Наиболее активно против нововведения выступили пожилые жители Рыбинска. Участники общественных организаций собрали более пятидесяти тысяч подписей в защиту городского статуса Рыбинска. Столь активная и последовательная гражданская позиция привела к тому, что в сентябре 2005 г. в городе состоялся референдум, на котором большинство избирателей проголосовали за городской статус для Рыбинска. Это событие пока остается единственным в России прецедентом такого рода в реализации реформы местного самоуправления.

Анализируя рассмотренный случай, нельзя не согласиться с тем, что, как пишут некоторые исследователи, «гражданское общество в России уже существует и играет значительную роль, но имеет специфическую форму протеста, отрицания, пришедшую из социалистического прошлого» [12, с. 18]. Знаменательно, что газета «Рыбинская среда» в марте 2006 г. получила первую премию на Третьем национальном конкурсе публикаций по проблемам местного самоуправления «Власть народная», организаторами которого выступили Комитет по местному самоуправлению Совета Федерации, Советник Президента РФ по местному самоуправлению С.Н. Самойлов, Союз журналистов России и Фонд развития информационной политики (ФРИП). Этот факт свидетельствует о широком общественном резонансе и значительной роли рыбинского опыта участия в реформе местного самоуправления. Однако можно с уверенностью подчеркнуть, что этот опыт не состоялся бы без активного участия пожилых людей в подготовке к референдуму.

Исследования уровня информированности населения о возможных формах его участия в решении вопросов развития местного самоуправления установили, что о правах на проведение местного референдума осведомлены только 3,5% населения, о возможностях голосования по отзыву депутата – 2,1%, о праве провести голосование по изменению границ муниципального образования – 0,8%. Основным источником информации о местных делах оказываются разговоры с другими жителями территории (74%), местная газета (15,7%), местное радио (6,9%). Только 14,8% опрошенных считают, что они знают о намечаемых перспективах развития поселения, но 44% не знают, однако хотели бы знать о них [13, с. 60–89].

Вовлечение пожилого человека в общественную жизнь является и методом активизации его социального поведения, и способом исключения социальной изоляции. По мнению некоторых исследователей, лучше всего этому может способствовать организация досуговой деятельности [3, с. 19].

Роль досуга в жизни каждого пожилого человека различна и зависит от социально-психологических установок, общественного положения и социально-экономических условий. Полноценный досуг открывает широкое поле возможностей для творческой самореализации пожилых людей, позволяет им надолго закрепить навыки сохранения дружеских отношений со своим ближайшим окружением, на фоне которых личные невзгоды становятся менее значительными.

Однако активизации социального поведения пожилых людей в сфере досуга не обязательно способствует повсеместное создание клубов по интересам, на чем настаивает Е. Щанина [2]. По нашему мнению, больший эффект даст формирование разного рода творческих союзов в форме общественных организаций. На примере того же города Рыбинска можно увидеть широкую сеть таких организаций неформального характера, среди которых – два литературных объединения (одно из них – «Колумб» – активно работает уже 20 лет), киноклуб «Современник» («возраст» которого насчитывает 40 лет), Рыбинское отделение Русского исторического общества (отметившее десятилетие с момента создания), Рыбинское научное общество (которому скоро исполнится два десятка лет). В составе этих организаций – десятки широко образованных, неравнодушных к жизни родного края людей старшего возраста, для которых общественная деятельность в рамках таких творческих союзов является образом жизни. Творческие (в том числе и правотворческие) инициативы городского и областного масштаба, с которыми выступали члены этих общественных организаций за прошедшие годы, стали основой для новых законодательных актов региона, импульсом для создания замечательных традиций и организации крупных и запоминающихся культурных событий.

Еще один шаг на пути создания общественных объединений и организаций для пожилых – инициирование новых видов социальной деятельности, создающих условия для использования богатого потенциала и жизненного опыта пожилых людей. Такие инициативы призваны непосредственно формировать у пожилых людей активную жизненную позицию, мобилизовать население на поддержку социальных программ, осуществляемых в интересах граждан стар-

шего поколения. В частности, расширяется волонтерское движение пожилых людей [3, с. 20]. Например, в пензенское волонтерское движение «Пенсионер – помощи пенсионеру» привлекаются только волонтеры из числа пенсионеров. Участие в этом движении дает пенсионерам возможность избавиться от собственного одиночества и приносить пользу ближним. Руководствуясь полученными сведениями о нуждающихся, волонтеры-пенсионеры оказывают нуждающимся посильную практическую и моральную помощь: посещают их дома, участвуют в приготовлении пищи, доставляют продукты или лекарства, осуществляют мелкий ремонт, совместно прогуливаются, общаются, поздравляют друг друга с торжественными датами.

Для дальнейшего развития волонтерского движения в нашей стране необходимо законодательно закрепить его роль в трансформирующемся российском обществе и отдельно оговорить в соответствующем законе роль и место волонтерских организаций, созданных пожилыми для пожилых.

Проанализировав основные сферы социальной активности личности (трудовая деятельность, общественно-политическая деятельность, активность в сфере образования, досуга и быта), следует сделать вывод: социальная активность пожилых людей характеризуется внутренней неоднородностью. В связи с этим одни ее формы могут отвечать объективно назревшим потребностям развития общества, другие – противоречить и даже противодействовать им. В целом же важно подчеркнуть, что чем выше уровень социальной активности, тем успешнее развивается общество, заинтересованное в постоянном возрастании социальной активности своих членов. При этом социальная активность пожилых людей зависит от их социально-экономического положения, состояния здоровья, социальной среды, уровня профессионализма социальных работников, от социального самочувствия и настроения.

Активный образ жизни и участие в жизни общества в рамках отдельных групп делает человека удовлетворенным своим существованием. Однако не всегда человек, вышедший на пенсию, может самостоятельно организовать свою деятельность и направить ее в русло общественно полезного и социально значимого образа жизни. Этому в большой мере может способствовать реализация принципа социальной активизации личности, основной смысл которого заключается в обеспечении вариативных возможностей для активной социальной деятельности пожилых людей. Возможно, разрешение этой проблемы заслуживает того, чтобы стать целью реализации еще одного национального проекта.

Библиографический список

1. Состариться в России труднее, чем умереть // Новая газета. 2009. 27 мая.
2. Щанина Е.В. Социальная активность пожилых людей в современном российском обществе (региональный аспект): автореф. дис. ... канд. социол. наук. Пенза, 2006.
3. Обследование населения по проблемам занятости, август 2005 года / Росстат. М., 2005.
4. Козлова Т.З. О социальном положении пенсионеров // Социологические исследования. 2008. № 5. С. 135–137.
5. Баскакова М.Е., Венцов Н.В. Проектирование и контроль выборочной совокупности // Права женщин в России: исследование реальной практики их соблюдения и массового сознания: сб. М., 1998. Т. 1.

6. Расширение информационного пространства как средство развития социально-политической и правовой активности пожилых: материалы регионального семинара. Орел, 2001.
7. Румянцева Е.С. Социально-политическая адаптация пожилых людей в условиях реформирования политической системы современной России. Рыбинск, 2006.
8. Морозова М. Хроника реформы // Рыбинская среда. 2004. № 7.
9. Морозова М. Рыбинская аномалия // Там же. № 8.
10. Кожара В.Л. Местное самоуправление как средство укрепления народа // Там же. 2005. № 1.
11. Кокин И. Кому и почему выгодно городское поселение // Там же.
12. Комарова О.Ю. Правовая культура как объективная необходимость формирования правового сознания человека в условиях становления гражданского общества: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Ярославль, 1998.
13. Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем: анализ. отчет о проведении количественного и качественного исследования / Всерос. Совет местного самоуправления. М., 2008.

V.A. Kadushina
Social Space of the Disabled
Rehabilitation:
the Development and Information
Coverage of Paralympics
Movement in Russia

The Paralympics movement as a process is studied. Issues of the disabled involvement in physical training and sports activities and information coverage of the disabled sports are considered. The sociological analysis of mass-media publications on problems of Paralympics sports is carried out.

Key words and word-combinations: Olympic movement, the disabled, sociological analysis, Paralympics sport.

Паралимпийское движение исследуется как процесс. Рассматриваются вопросы вовлечения инвалидов в физкультурно-спортивную деятельность и информационного освещения спорта инвалидов. Представлен социологический анализ периодических публикаций по проблемам паралимпийского спорта.

Ключевые слова и словосочетания: олимпийское движение, инвалиды, социологический анализ, паралимпийский спорт.

УДК 316.4
ББК 65.815

В.А. Кадушина

СОЦИАЛЬНОЕ
ПРОСТРАНСТВО
РЕАБИЛИТАЦИИ
ИНВАЛИДОВ: РАЗВИТИЕ
И ИНФОРМАЦИОННОЕ
ОСВЕЩЕНИЕ
ПАРАЛИМПИЙСКОГО
ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ

Реабилитация и интеграция инвалидов в общество названы на современном этапе одним из наиболее актуальных и приоритетных направлений государственной политики в социальной сфере. Однако их невозможно осуществить только лишь усилиями государства. В значительной степени решению проблемы будет способствовать развитие физкультуры и спортивного паралимпийского движения, которые помогают преодолеть гражданам последствия возникшей инвалидности и делают более эффективным управление процессом их реабилитации. Кроме того, мож-

но предположить, что занятия спортом и физкультурой положительно воздействуют на включение инвалидов в полноценные социальные связи.

К сожалению, в России лишь незначительная часть инвалидов вовлечена в физкультурно-спортивную деятельность. Так, различными формами физической культуры и спорта занимаются немногим более 0,7% инвалидов, из которых лица с поражением опорно-двигательного аппарата составляют 39,5%, с умственной отсталостью – 26,4%, с нарушением слуха – 21,4%, с нарушением зрения – 12,0% и с общими заболеваниями – 0,7% [1].

Физкультура и спорт являются наиболее эффективным, а во многих случаях единственным доступным средством для полной или частичной реабилитации инвалида и возвращения его к нормальной социальной жизни. В стране проживают более 10 млн инвалидов, и не все они пассивны, очень многие нуждаются в проведении реабилитационных мероприятий именно средствами физкультуры и спорта.

Россиян, занимающихся адаптивной физической культурой и спортом, в общей сложности насчитывается более 95 тыс. человек [2]. Наиболее активно адаптивная физкультура и спорт развиваются в республиках Башкортостан, Татарстан, Коми, Пермском и Красноярском краях, Волгоградской, Воронежской, Московской, Омской, Ростовской, Саратовской, Свердловской, Челябинской областях, в городах Москве и Санкт-Петербурге [3]. В настоящий момент функционируют около 700 физкультурно-спортивных клубов инвалидов, созданы 8 детско-юношеских спортивно-оздоровительных школ инвалидов (ДЮСОШИ).

В Саратовской области реабилитацией детей и подростков средствами физической культуры и спорта с 1994 г. занимается областная комплексная детско-юношеская спортивно-адаптивная школа «Реабилитация и Физкультура» (ДЮСАШ «РиФ»), имеющая 15 отделений в городах области. Деятельность школы по реабилитационным мероприятиям достаточно эффективна: подготовлены многочисленные спортсмены-разрядники, ее учащиеся завоевали медали на XIII Паралимпийских играх в Пекине. Вначале в школе занимался 71 ребенок, действовала одна группа по плаванию. Постепенно, исходя из потребностей детей в занятиях другими видами спорта, открывались группы по легкой атлетике, настольному теннису, пулевой стрельбе, дартсу, бадминтону, дзюдо, греко-римской борьбе, которые на настоящий момент постоянно посещают более восьмисот учащихся [4].

В современных условиях паралимпийское движение является одним из направлений развития адаптивного спорта в мире. Оно выступает в качестве системообразующего фактора. Международный паралимпийский комитет не только стремится расширить возможности спортсменов-инвалидов внутри международной спортивной системы, но и содействует интеграции инвалидов во все сферы общественной жизни.

Паралимпийские игры для инвалидов проводятся один раз в четыре года в том же городе и на тех же спортивных сооружениях, что и Олимпийские. Им предшествуют подготовительные международные соревнования, в которых участвуют инвалиды различных категорий.

Паралимпийские игры приобрели огромную популярность и заняли достойное место в спортивной и общественной жизни гуманистического сообщества. Их начало было положено в июле 1948 г., когда прошли соревнования по стрельбе из лука, в которых участвовало 16 парализованных бывших военнослужащих – ветеранов Второй мировой войны. В последующие годы постепенно формировалась система инвалидного спорта: в 1952 г. впервые были проведены международные соревнования, для руководства которыми была образована Международная федерация инвалидного спорта, а Токийские игры 1964 г. получили наименование Паралимпийских [5]. В настоящий момент в программу Игр входят: стрельба из лука, легкая атлетика, фехтование, настольный теннис, баскетбол, бильярд, футбол, плавание, волейбол, тяжелая атлетика, теннис на колясках, конный спорт, регби, танцы на колясках, парусный спорт, лыжные гонки, горные лыжи, хоккей, керлинг.

В России паралимпийское движение развивается уже более 15 лет. Действуют Национальный паралимпийский комитет и Федерация физической культуры и спорта инвалидов России. Анализ выступлений российских спортсменов на Паралимпийских играх (1992, 1998, 2002, 2006 г.) показал, что достигнутые успехи стали возможны благодаря усилиям многих организаций и ведомств, занятых в проведении учебно-тренировочных сборов и соревнований, методическом обеспечении и непосредственной подготовке сборной команды отечественных паралимпийцев. Большую организационную и финансовую помощь спортсменам оказали Росспорт, Паралимпийский комитет России, администрации субъектов РФ, физкультурно-спортивные общественные организации.

В развитии российского спорта инвалидов отмечается возрастание роли государства. Это проявляется прежде всего в государственной поддержке такого спорта и управлении процессами реабилитации инвалидов.

Начиная с 2000 г. спортсменам-победителям и призерам Паралимпийских игр, а с 2003 г. – победителям и призерам Сурдлимпийских игр и тренерам, осуществлявшим их подготовку, выделяются денежные вознаграждения. В частности, Указом Президента РФ учреждены стипендии спортсменам-инвалидам, являющимся членами сборных команд России по паралимпийским и сурдлимпийским видам спорта. Списки ведущих инвалидов-спортсменов, выдвигаемых на президентские стипендии, подготовлены совместно с Паралимпийским и Сурдлимпийским комитетами России [6].

Общественно-государственное сотрудничество в сфере развития спорта людей с ограниченными возможностями достаточно продуктивно. Однако зачастую граждане даже не знают о выдающихся спортивных успехах российских спортсменов-инвалидов. В связи с этим представляется необходимым осветить проблему информационного освещения спорта инвалидов.

В дискурсе тематики паралимпийского движения средства массовой информации в первую очередь призваны решать задачи формирования представлений о Паралимпийских играх, о спорте инвалидов. Эта функция реализуется масс-медиа применительно ко всему обществу. В отношении же самих инвалидов СМИ должны выполнять мотивационную роль – формировать у лиц с откло-

нениями в здоровье интерес к спорту, стремление к достижению высоких результатов.

Рассмотрение содержащихся в печатных СМИ материалов по проблемам паралимпийского движения позволяет выявить актуальность исследуемой тематики, определить преимущественно освещаемые проблемы и направления использования масс-медиа в целях популяризации и привлечения внимания к паралимпийскому спорту. В исследовании использовались статистические методы обработки данных, метод контент-анализа, проводились теоретический анализ и обобщение литературных данных.

В ходе исследования проанализировано 10 печатных и 11 электронных источников, из них 6 неотраслевых средств массовой информации. Интерес был направлен не только на спортивную прессу, но и на общественно-политические газеты. За единицу счета принято количество публикаций по проблемам паралимпийского движения в прессе. Контент-анализу подвергнуты материалы за 2006 г. Количество статей, посвященных проблемам паралимпийского спорта, принято за 100%. Публикаций по спортивной тематике в общественно-политических газетах 20% от общего числа, в отраслевых СМИ – 99%. Статей, посвященных паралимпийскому движению, в отраслевых СМИ 20%, в неотраслевых СМИ – 5% (таблица).

Проблемы паралимпийского спорта, освещаемые в СМИ, %

Название СМИ	Проблемы
Спортивная Россия, Спорт, Московский комсомолец, Олимпийский вестник, Sovsport.ru	Финансирование (30%)
Sportfiles.ru, Олимпийский вестник, Рецептспорт.ru, Теория и практика АФК	Развитие паралимпийского движения в России (20%)
Российская газета, Советский спорт, Олимпийский вестник, Олимпийская Россия, Газета.ru, Известия	Формирование положительного общественного мнения (17%)
Спорт-экспресс, Теория и практика АФК, Советский спорт, Олимпийский вестник	Подготовка, повышение квалификации профессиональных тренеров, организаторов (7%)
Правда.ru, Советский спорт, Спортивная Россия, Олимпийский вестник	Подготовка спортсменов высокого класса (6%)
Рецептспорт.ru, Московский комсомолец, Спорт-экспресс	Трансляция международных соревнований (5%)
Обзор спортивной прессы, Теория и практика АФК	Материально-техническое обеспечение (3%)
Torsport, Олимпийская Россия	Организационные (3%)
Информационное агентство «Спортком»	Создание нормативно-правовой базы развития адаптивного спорта (1%)
Стадион	Допинг (1%)

Анализ показал, что паралимпийское движение освещается в прессе недостаточно полно, особенно в неотраслевых СМИ. Основными проблемами следует признать финансирование и дальнейшее развитие. Наибольшее количество статей размещено в журнале «Олимпийский вестник».

На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1) в целом проблема освещения паралимпийского движения находится на начальной стадии развития; в стране существует большой дисбаланс между реальным развитием спортивного движения инвалидов и его освещением в центральной прессе;

2) демонстрация достижений паралимпийцев может стать своеобразным стимулом для так называемых «ленивых» здоровых, поскольку средства массовой информации влияют на формирование общественного мнения и на изменение отношения к инвалидам;

3) в системе олимпийского образования необходимо развивать паралимпийскую составляющую;

4) представляется целесообразным увеличить объем освещения тематики паралимпийского движения в отраслевых СМИ; более широкое освещение событий и проблем адаптивного спорта и паралимпийского движения может позитивно отразиться на их развитии в целом.

Развитие паралимпийского движения, создание адаптивных спортивных школ в регионах, информационное освещение спортивных успехов инвалидов способствуют их социальной реабилитации, помогают им разорвать круг одиночества, почувствовать помощь и поддержку друзей, найти свое место в обществе. В настоящее время приоритетным является решение вопроса о приравнивании статуса инвалидов-спортсменов к статусу здоровых спортсменов, статуса паралимпийцев – к статусу олимпийцев. В целом необходимо создать точно такую же систему условий для лиц с ограниченными возможностями, которая функционирует для здоровых людей. Только тогда адаптивный спорт будет восприниматься как общественно осознанная норма.

Библиографический список

1. Емельянова Е. Особенности адаптивного спорта / пресс-центр ФЦП «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации». М., 2008.
2. URL: http://www.turbo.adygnet.ru/2008/yalovaya_dar1/po.html
3. Интервью президента Паралимпийского комитета РФ Владимира Лукина // Советский спорт. 2002. 7 сент.
4. Шокина И.Н. Практика социальной реабилитации инвалидов с помощью занятий спортом в Саратовской области // Вестник ПАГС. 2008. № 3 (16). С. 119–124.
5. URL: <http://www.rezeptsport.ru/paralympic/>
6. Суник А.Б. XX век и олимпийская триада // Научно-теоретический журнал. 2000. № 6. С. 2–8.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ

A.N. Akimov
**Modern Education – Key Resource
of the Whole Country’s
Modernization**

The role of education in the context of the solution of the tasks set by the President of the Russian Federation is considered. The necessity of the national education further modernization is based.

Key words and word-combinations: national education, modernization of education, philosophy of education.

Рассматривается роль образования в контексте решения поставленных Президентом Российской Федерации задач. Обосновывается необходимость дальнейшей модернизации отечественного образования.

Ключевые слова и словосочетания: отечественное образование, модернизация образования, философия образования.

УДК 37.014.3
ББК 74.04(2)

А.Н. Акимов

СОВРЕМЕННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ – КЛЮЧЕВОЙ РЕСУРС МОДЕРНИЗАЦИИ ВСЕЙ СТРАНЫ

Именно от образования, как одной из наиболее важных жизненных ценностей и условия сохранения стабильности и устойчивого развития всего мирового сообщества, зависит решение многих как частных, так и глобальных общечеловеческих проблем. Это обстоятельство нашло свое подтверждение в подписанном в июле 2006 г. участниками саммита «группы восьми» (G-8) в Санкт-Петербурге итоговом документе, где отмечено: «Образование составляет основу прогресса человечества. Социально-экономическое процветание в XXI веке зависит от способностей стран обеспечивать образование всех членов общества, с тем чтобы дать возможность каждому человеку преуспеть в стремительно меняющемся мире» [1, с. 3].

В контексте задач, поставленных Президентом РФ в его программной статье «Россия, вперед!» [2], а в дальнейшем конкрети-

зированных в Послании Федеральному Собранию [3], особую актуальность приобретает вопрос модернизации отечественного образования, являющегося приоритетным фактором социального и экономического развития страны. К сожалению, сегодняшнее состояние отечественного образования пока не внушает серьезного оптимизма. Д.А. Медведев определил его как переходное: «В текущий момент мы находимся в промежуточной фазе, мы уже не на самом дне, но нам еще очень многое предстоит сделать для того, чтобы создать современное образование, достойное России в XXI веке» [4]. Современное образование прежде всего должно адекватно отвечать вызовам будущего, которое характеризуется значительной степенью неопределенности.

В связи с этим резко возрастает значение адаптирующей функции образования, формирующей у человека способность к успешной социальной жизни в условиях динамично меняющегося мира, экспоненциального роста объемов новой информации, других присущих грядущему обществу особенностей. Исходя из того, насколько успешно оно выполняет эту функцию, можно судить о его адекватности современным требованиям и нацеленности в будущее.

Переход к образованию, ориентированному на запросы конкретного индивида и востребованному инновационной экономикой, неизбежно приведет к серьезным институциональным изменениям на всех его уровнях, в том числе к смене действующей модели образования, пересмотру укоренившейся в обществе системы взглядов на совокупность сопутствующих проблем. Знаниево-просветительская парадигма образования еще в конце 70-х годов прошлого века в докладе Римскому клубу была названа «поддерживающим» образованием [5], обращенным в прошлое. На смену ей должен прийти полипарадигмальный подход. Нацеленные в будущее новые парадигмы образования призваны в большей степени соответствовать происходящим в социокультурной среде изменениям. Например, проектная, компетентностная, поликультурная парадигмы формируют у обучающихся способность проектировать свою учебную, профессиональную деятельность, жизнедеятельность в целом и поэтому имеют очевидное преимущество.

В процессе работы по модернизации отечественного образования необходимо учитывать, что его теория и практика уже давно перешли ту грань, до которой эффективное формирование соответствующих концепций могло осуществляться без учета результатов научной рефлексии. В связи с этим вся эта деятельность, по нашему мнению, должна быть буквально пронизана философским содержанием, а философия образования должна выступать ее методологическим основанием.

Очевидно, что предлагаемые новации призваны не только быть максимально продуманными и выверенными, но и поддерживаться широкими слоями российского общества, носить системный характер. В силу своей особой значимости для подавляющего большинства членов социума процесс модернизации отечественного образования должен сопровождаться всесторонним обсуждением и активной популяризацией и разъяснением принимаемых мер. К сожалению, в общественном сознании пока не сформировано четкой консолидированной позиции по вопросам настоящего и будущего системы российского

образования. Примером существующей разобщенности мнений являются диаметрально разнящиеся оценки качества отечественного образования, а также неутраченные споры по поводу ЕГЭ, участия России в Болонском процессе и по целому ряду других значимых вопросов.

Как показывает практика, от момента декларирования любой реформы до понимания и принятия ее обществом должно пройти достаточно много времени, а на реальные результаты можно рассчитывать лишь тогда, когда предлагаемые новации, ложась на подготовленную почву, осознанно принимаются и поддерживаются большей частью профессионального сообщества и социума в целом. Это особенно актуально, когда за основу берутся модели, изначально чуждые российскому менталитету. Для отечественного образования, отличающегося высокой степенью инерционности и консерватизма, это сыграло определенную положительную роль, не позволив за десятилетия реформ окончательно растерять имеющиеся преимущества, но применительно к реализуемым в настоящее время новациям отсутствие консолидированной поддержки является серьезным сдерживающим фактором.

В результате реализации приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО) в деле модернизации отечественного образования, достижения им современного качества, адекватного меняющимся запросам общества и социально-экономическим условиям, уже сделано немало. И хотя ПНПО не решил (и не мог решить) многих из существующих в сфере образования проблем, именно его реализация стала настоящим катализатором системных изменений и обеспечила реальный подъем в образовательной сфере. Но при всем при этом предстоит сделать еще больше, причем делать придется в условиях продолжающегося мирового финансового кризиса, в условиях секвестирования и экономии бюджетов всех уровней, приведших к резкому снижению платежеспособности населения, уменьшению активности участия бизнеса в этих процессах.

В современных условиях на первое место выдвигаются уже не объемы финансирования, а механизмы, посредством которых они должны распределяться между участниками и расходоваться. Требуется и дальше развивать подтвердившие в ходе реализации ПНПО свою эффективность механизмы стимулирования необходимых системных изменений в образовании: выявлять и оказывать приоритетную поддержку лидерам – «точкам роста» нового качества образования, а также внедрять в массовую практику инновационные управленческие модели и подходы. И делать это повсеместно, на всех уровнях образования.

Наряду с преодолением существующих организационных, финансовых, кадровых и других проблем, присущих отечественному образованию, следует как можно скорее определиться с решением основных вопросов, лежащих в основе философии образования: «чему учить?», «как учить?» и «зачем учить?». Их решение напрямую связано с принятием федеральных государственных образовательных стандартов, представляющих собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ, разработанных с учетом актуальных и перспективных потребностей личности, развития общества и государства, его обороны и безопасности, образования, науки, культуры, техники и технологий, экономики и социальной сферы. В результате принима-

емых мер в общественном сознании следует сформировать четкое понимание того, каким должно быть современное образование, а известная древнеримская мысль: *Non ad scholam, sed ad vitam discimus* (не для школы учимся, а для жизни) – должна стать при этом основополагающей.

В рамках проводящейся модернизации системы образования необходимо всемерно повышать роль воспитания, которое наряду с получением современных знаний должно стать ключевой задачей, одним из национальных приоритетов и начать восприниматься не иначе как стержень образования. Ведь еще Д.И. Менделеев предупреждал: «Знания без воспитания – это меч в руках сумасшедшего», а другой русский философ и педагог С.И. Гессен главной задачей образования считал «приобщение ученика к культурным, в том числе научным достижениям человечества, а также формирование высококонравственной, свободной и ответственной личности» [6, с. 104].

В результате общество должно получить действительно достойного гражданина, патриота, любящего свое Отечество, готового ему служить, открытого для всего нового, осознающего неизбежность перемен и, что не менее важно, психологически готового к ним, нацеленного на постоянное получение и обновление знаний, способного жить в условиях неопределенного будущего и при этом отвечать за свои действия и за мир, в котором он живет. Возможно, тогда оно сможет приблизиться к решению многих неразрешимых пока проблем, таких, как искоренение коррупции, формирование у его членов ответственного отношения к своему здоровью, нетерпимого отношения к употреблению наркотиков, алкоголя, табакокурению. Это реально лишь тогда, когда каждый человек осознанно продвигается по пути овладения знаниями, когда он ставит перед собой четкие цели, мотивирован на их достижение и является равноправным субъектом образовательной деятельности.

Сегодняшний абитуриент, зачастую демонстрируя полное отсутствие профессиональной ориентации, стремится поступить в любой вуз лишь бы получить заветный диплом о высшем образовании, чтобы не чувствовать себя хуже других. В результате на практике мы получаем выпускников вузов, которые работают не по специальности, а те, кто остается в профессии, демонстрируют низкие профессиональные знания. Это происходит в том числе и из-за того, что в свое время им не помогли определиться с выбором будущей специальности и найти собственный путь к призванию. Показателен пример, когда в прошлом году экзаменационные комиссии при квалификационных коллегиях судей, принимая экзамен примерно у шести тысяч претендентов на должность судьи, констатировали, что 35,5% из них уже на первоначальном этапе отбора не смогли пройти испытания, показав свою профессиональную непригодность к юридической работе. И это притом что каждый из них уже отработал в профессии не менее пяти лет [7].

По нашему мнению, это действительно серьезная проблема, которой должно озаботиться государство. Одновременно оно должно всемерно повышать роль учителя, преподавателя, чья цель, как полагал Н. Рерих, понять путь ученика и помочь ему пойти по этому пути, а не пытаться формировать его по собственному образу и подобию. Сам же преподаватель не должен восприни-

маться обществом как неудачник. Отметим, что, несмотря на наметившиеся позитивные сдвиги, результаты приемной кампании 2009 г. свидетельствуют, что пока в отечественные педагогические вузы в основном поступают закоренелые троечники со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Современным преподавателем должен быть человек с высокими нравственными и моральными нормами, которыми он руководствуется в своей жизни и профессиональной деятельности. Его социальный статус, уровень материального обеспечения и уважение в обществе должны сделать педагогическую профессию престижной и привлекательной для молодежи. Дополнительным стимулом привлечения внимания к данной проблеме могут стать решение Президента РФ об объявлении 2010 г. – Годом Учителя и его же инициатива «Наша новая школа».

С учетом того что в настоящее время значительная роль в формировании общественного сознания принадлежит различным средствам массовой информации, представляется логичным поддержать предложение Российской академии образования об установлении психолого-педагогического контроля над их деятельностью. Речь идет прежде всего о нравственности, а не о желании введения какой-либо политической цензуры. Положительную роль в решении названных проблем также могло бы сыграть и восстановление вещания общероссийского телевизионного образовательного канала.

Без опоры на обновленную систему отечественного образования достижение заявленной главой государства цели создания новой России, превращения ее в течение ближайших десятилетий в страну, благополучие которой обеспечивается не столько сырьевыми, сколько интеллектуальными ресурсами: «умной» экономикой, создающей уникальные знания, экспортом новейших технологий и продуктов инновационной деятельности и вытекающими из этого стратегиями лидерства – объективно невозможно.

Цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики в социальной сфере, в том числе в сфере образования, были определены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [8]. В данном документе определено, что стратегической целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

В условиях, когда мировой финансовый кризис серьезно угрожает всей социальной сфере, возможное снижение финансирования какой-то части образовательных проектов, в том числе и модернизационных, – это, безусловно, болезненное, но в целом преодолимое препятствие. Чего ни в коем случае нельзя допустить, так это замораживания процесса обновления системы образования, утраты намеченных темпов перехода на новую модель образования, отказа от государственной политики, в основе которой лежит понимание образования как основополагающего ресурса модернизации страны, ресурса сохранения и упрочнения ее мирового лидерства и статуса ведущей мировой державы. Такие потери могут стать для отечественного образования попросту невозможными

и привести к тому, что заявленные главой государства ориентиры по развитию страны останутся не более чем благими пожеланиями.

Библиографический список

1. Образование для инновационных обществ в XXI веке: саммит «группы восьми» // Бюллетень Министерства образования и науки Российской Федерации: высшее и среднее профессиональное образование. 2006. № 9. С. 3–12.
2. Медведев Д.А. Россия, вперед! URL: <http://www.kremlin.ru/news/5413>
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>
4. Разговор с Дмитрием Медведевым: ответы на вопросы ведущего программы «Вести недели» Е. Ревенко. URL: http://www.kremlin.ru/appears/2009/08/30/1122_type63379type82634_221321.shtml
5. Botkin J., Elmandjra M., Malitza M. No Limits to Learning: Bringing the Human Gap. Oxford, 1979.
6. Гессен С.И. Основы педагогики. Введение в прикладную философию / отв. ред. и сост. П.В. Алексеев. М., 1995.
7. Орлов П. Отвечайте, ваша честь: Почти треть кандидатов в судьи не смогли сдать квалификационный экзамен // Рос. газ.: федер. вып. 2009. 25 сент.
8. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-п. URL: <http://www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2008/11/17/2982752.htm>

I.N. Shatilov
Social Work Management
Specifics Scientific Analysis
Urgency in Conditions
of a Little Town

Some specific features of social work management on a small town level are revealed. The data, based on the author's survey are analyzed.

Key words and word-combinations: social sphere management, social work, little town.

Раскрывается ряд специфических особенностей управления социальной работой на уровне малого города. Проанализированы данные, полученные в процессе авторского исследования.

Ключевые слова и словосочетания: управление социальной сферой, социальная работа, малый город.

УДК 364.01
ББК 60.90

И.Н. Шатилов

АКТУАЛЬНОСТЬ НАУЧНОГО АНАЛИЗА СПЕЦИФИКИ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТОЙ В УСЛОВИЯХ МАЛОГО ГОРОДА*

Изменения в социально-экономической ситуации, связанные с переходом к рыночным отношениям, привели к тому, что общие для страны тенденции депопуляции

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Совета по грантам Президента РФ (МК-1030.2008.6) в рамках реализации проекта «Специфика управления социальной работой в условиях малого города».

проявились в малых городах наиболее остро. В настоящий момент смертность в них превышает рождаемость в среднем в два раза; бюджеты глубоко дотационны; муниципальные и социальные стандарты существенно ниже, чем в других категориях городов; градообразующая база, как правило, разрушена, а компенсирующие производства не созданы.

Несмотря на перечисленные негативные факторы, анализ информационных материалов по рассматриваемой теме (газетные, журнальные публикации, Интернет-источники) характеризуется отсутствием должного содержания, что позволяет утверждать о слабо выраженном интересе у современной науки, прежде всего фундаментальной, к проблемам малых городов. Научно еще не определены их место и роль в структуре российского территориального пространства, экономическое, эколого-культурное и, что самое важное, социальное значение.

Учитывая, что среди всех городских поселений Российской Федерации малые города составляют 93%, именно они могут быть отнесены сегодня к важнейшим индикаторам социального и нравственного здоровья страны. Немаловажным фактором является также то обстоятельство, что около 70% малых городов – это центры районов, что означает сосредоточение в них базовой жизненной инфраструктуры для окружающих поселений и сел [1].

В свете изложенного особый научный и практический интерес для изучения представляет именно социальная сфера малых городов, где наиболее явно обнаруживаются основные проблемы адаптации российской провинции к новым социальным условиям жизнедеятельности населения [2; 3]. Кроме того, историческая обусловленность развития российского общества не экономикой, не культурой, не религией, а волей властных (управленческих) структур делает рассмотрение социальных процессов в этом типе городских поселений с точки зрения специфики управления социальной работой (сферой) особенно актуальным.

Анализ организации управления социальной работой на территории малых городов Самарской, Астраханской, Нижегородской, Пензенской, Саратовской, Ульяновской областей, Республики Мордовия, Республики Марий Эл за 2003–2007 гг. позволяет выявить несколько разнообразных форм его реализации на практике. Так, одним из основных направлений управленческих воздействий в области социальной сферы на территории муниципальных образований Самарской области выступает разработка и совершенствование *системного подхода* к решению различных проблемных вопросов, в их числе:

- координация деятельности общественных организаций ветеранов и инвалидов, оказание консультативно-методической помощи общественным организациям;
- объединение усилий государственных и негосударственных структур, общественных организаций, коммерческих структур и частных лиц в целях развития благотворительной помощи малообеспеченным или оказавшимся в трудной жизненной ситуации инвалидам и ветеранам;
- формирование базы данных по общественным организациям, ветеранам и инвалидам.

Традиционной стала такая форма сотрудничества, как участие, с одной стороны, представителей управления социальной защиты в заседаниях президиума,

пленумах, конференциях ветеранских организаций, а с другой – руководителей общественных организаций ветеранов в коллегиях, рабочих совещаниях самого управления. *Принцип «обратной связи» с общественным сектором* позволяет повысить эффективность проводимой социальной политики в отношении лиц старшего поколения и людей с ограниченными возможностями здоровья, добиться мобильности и оперативности в решении возникающих вопросов, реализовать принцип «дойти до каждого» путем привлечения к работе объединений граждан.

Комплексный характер социальной защиты населения выдвигается на передний план и в Республике Марий Эл. Аналогичным образом решаются вопросы социальной защиты на территории Пензенской области, Республики Мордовия. Решение комплексных социальных проблем и помощь в создании условий для жизни малообеспеченных граждан – основная цель функционирования социальных учреждений этих субъектов РФ.

Деятельность администраций в малых городах Астраханской области по решению социальных проблем различных категорий населения направлена на обеспечение максимально возможного уровня жизни всех категорий населения, но прежде всего *детей из малообеспеченных и многодетных семей, одаренных детей*.

Начиная с апреля 1999 г. департаментом по труду и социальной защите населения Нижнего Новгорода, администрациями малых городов области ведется *мониторинг количественного состава социально уязвимых категорий жителей*, качества жизни этих категорий населения и исследование тенденций по изменению количественных и качественных характеристик выделенных групп. Для этого обрабатываются базы данных районных управлений по труду и социальной защите населения, на основе которых полученные данные обобщаются в формате социального паспорта города.

Познавательен опыт организации управления социальной защитой населения в Ульяновской области. Администрации г. Ульяновска, администрации районных центров целенаправленно проводят социально ориентированную политику, выделяя с учетом постоянного дефицита бюджета служб социальной защиты населения ряд *первоочередных практических мер*, среди них: формирование сети социально значимых предприятий; разработка мероприятий по приспособлению городской среды к возможностям лиц с ограниченными физическими возможностями, обеспечение условий для их нормальной жизни; объединение различных социальных учреждений, общественных организаций, служб, оказывающих помощь семьям, детям-сиротам, инвалидам, в единый социально-защитный комплекс под эгидой комитета управления социальной защиты населения.

Комитет социальной защиты населения Ульяновска работает в тесном творческом контакте с кафедрой социальной работы Ульяновского государственного университета. Ежегодно на уровне города организуется учеба социальных работников, проводятся «круглые столы», деловые встречи, конференции; социальные службы города принимают участие в работе международных конференций, организуемых университетом. С февраля 2001 г. на базе городского и районных комитетов социальной защиты населения работают *общественные приемные* как форма взаимодействия населения с властью, куда каждый житель

города может обратиться со своими житейскими нуждами и проблемами и получить необходимую информацию и помощь. Успешно привлекаются к работе общественных приемных студенты старших курсов юридического факультета. Периодически режим работы и результаты деятельности освещаются в средствах массовой информации. В настоящее время на уровне города создается *открытое информационное пространство*, в котором немаловажную роль играют сетевые (Интернет) и электронные СМИ.

Наличие специфических черт организации и управления социальной работой рассмотренных территориальных образований дополняют данные авторского исследования, проведенного среди руководителей социозащитных учреждений одного из малых городов Саратовской области – Балашова. Критерием малого города здесь выступало определение его как административно-территориального образования, входящего в состав более крупного образования [4].

Опрос руководителей учреждений социальной сферы, нацеленный на выявление специфики управления ею в условиях малого города, показал, что она проявляется в наличии целого ряда насущных проблем, в их числе следующие:

1) значительная нагрузка на управленческий персонал учреждений (нехватка руководителей среднего и низшего звена), вследствие чего руководителю первого ранга приходится решать множество вопросов несущественного характера, отвлекаясь тем самым от выполнения более серьезных задач. Наличие проблемы «человеческого фактора» отмечает и Вячеслав Глазычев, председатель комиссии Общественной палаты РФ по региональному развитию и местному самоуправлению: «Тенденция такова, что один из каждых трех малых городов обречен на вымирание. Дело даже не в деньгах и инвестициях, деньги есть под проекты, но проекты могут сделать только люди. И я констатирую, что такие люди в провинции появляются – очень образованные, повидавшие мир, незакомплексованные, с колоссальной энергией не только к выживанию, но и к самоутверждению» [5];

2) четкое подчинение управленческой структуре региональных властей по линии социальной защиты, что сдерживает проявление собственной инициативы по решению «местных» вопросов. Подобная ситуация требует от руководителя прикладывать дополнительные усилия по лоббированию ценных, значимых идей сотрудников;

3) сложность разработки объективных критериев для мониторинга эффективности деятельности сотрудников социозащитных учреждений;

4) возможность оперативного реагирования на возникающие трудности в системе отношений «социальный работник – клиент»;

5) необходимость повышения образовательного уровня управленческого потенциала учреждений социальной сферы. Большинство руководителей (две трети опрошенных) связывают это как с продолжающимся общим развитием социальной работы в качестве научной и общественной деятельности, так и с открывающимися дополнительными возможностями внедрения полученного в процессе повышения профессионального мастерства опыта на практике, а следовательно, улучшения эффективности социальной работы в целом.

Отвечая на вопрос о сходствах и различиях в управлении социальной работой на уровне города и области, более половины респондентов (67,2%) указа-

ли, что существенных отличий не существует, а управленческие воздействия преследуют в первую очередь одну цель – повышение качества социальных услуг, предоставляемых клиентам социальных служб. Одновременно с этим около 10% опрошенных отметили возможность оказания более полной адресной социальной помощи населению на уровне малого города, а также более жесткого контроля за расходованием средств.

Решение стратегических задач социального обслуживания, разработку нормативно-правовой базы и методических рекомендаций по осуществлению социальной деятельности многие (87,6%) однозначно отнесли к прерогативе властей регионального уровня. Возможно, такая ситуация будет постепенно меняться с дальнейшим совершенствованием теории и практики организации местного самоуправления в России.

Многие подчеркнули наличие изначально более высокого уровня реализации социально значимых проектов и инициатив на уровне областных центров (ставших в последнее время в сознании многих «среднестатистических» жителей страны отдельными «столицами»), нежели муниципалитетов.

Среди основных трудностей управления социальной работой на уровне малого города руководителями были отмечены следующие:

- ограничение возможностей в реализации собственных идей, связанное в том числе с отсутствием должной юридической самостоятельности;
- отсутствие отлаженной системы взаимодействия социозащитных учреждений Балашовского муниципального района между собой, что резко снижает эффективность управленческих воздействий в социальной сфере;
- наличие сложностей, связанных с оценкой эффективности и качества работы специалистов с различными группами пользователей услуг, хотя некоторые учреждения все же пытаются разрабатывать и вводить собственные системы такого оценивания;
- невыгодное расположение социозащитных учреждений (например, удаленность доступа для потенциальных и реальных клиентов), что резко ограничивает количество пользователей тех или иных социальных услуг.

Анализ менеджмента в социальной сфере на уровне конкретного малого города позволяет выявить и наличие множества вопросов проблемного характера, решение которых привело бы к значительному повышению эффективности этой деятельности. По нашему мнению, главный из них заключается в том, что на протяжении многих десятилетий проблемы большинства российских малых городов не получали и не получают до сих пор должного внимания со стороны региональных властей. Малые города часто рассматриваются в качестве «сырьевых» (материальных, кадровых) источников для областных центров.

Представляется целесообразным использовать положительный опыт развития европейских и американских малых городов, местные сообщества которых активно влияют на принимаемые муниципальной властью решения, в том числе в области социальной сферы. В этом отношении российские муниципальные образования с центрами в малых городах выступают как один из оптимальных объектов для реализации муниципальной социальной политики, оказания эффективной социальной помощи.

В значительной степени решение обозначенных проблем зависит от эффективного менеджмента в социальной сфере, который по определению должен уделять пристальное внимание работе социальных организаций, обеспеченности социальных групп соответствующими благами, услугами, необходимыми для поддержания жизни людей и их развития, а также определению источников финансирования и экономической эффективности.

Сегодня ни у кого не вызывает сомнений тот факт, что роль малых городов как фундамента развития социальной, экономической, духовной сферы российского общества ежегодно возрастает. В свою очередь, развитие промышленности и социальной инфраструктуры этих городов позволит достичь им повышения жизненного уровня населения, выйти из критического положения и вновь приобрести статус культурных и промышленных районных центров многомиллионной по составу и обширной по территории Российской Федерации.

В подтверждение приведем выдержку из обращения Союза малых городов Российской Федерации (ноябрь 2008 г.) к политическим партиям, представленным в Государственной Думе Федерального Собрания РФ: «Семнадцатилетний опыт работы Союза малых городов Российской Федерации убеждает в том, что проблеме малых городов необходимо рассматривать как проблему во многом самостоятельную, требующую специального внимания и особых подходов к ее решению... Создание государством условий для преодоления отсталости и устойчивого поступательного развития рассматриваемой категории населенных мест не только будет иметь определяющее социальное, экономическое и политическое значение для самих малых, средних городов и поселков городского типа, но позволит решить две другие крупнейшие на данном этапе проблемы территориального аспекта внутренней политики Российского государства: с одной стороны, предотвратить неоправданную концентрацию финансовых, людских ресурсов и производственных мощностей в больших городах – региональных центрах, а с другой стороны, приостановить разрушительные процессы в сети сельских населенных мест» [6].

Таким образом, целостный анализ теоретических и эмпирических данных по проблеме свидетельствует в пользу актуализации использования научных подходов прежде всего в направлении повышения образовательного уровня административного потенциала социозащитных учреждений; нивелирования ограничительного характера региональной социальной политики по отношению к муниципальной; нахождения возможностей для более детализированной проработки специфики управленческих воздействий в области социальной сферы в рамках схемы «областной центр – малый город – село»; повышения правовой активности местных управленческих структур; организации должного взаимодействия «первых лиц» социозащитных и иных учреждений малых городов с целью оказания более эффективной, комплексной помощи клиентам.

Библиографический список

1. Канарская О.А. К вопросу о роли малых городов в развитии социально-экономической системы Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tisbi.ru/science/vestnik/2006/issue4/Econom7.html>

2. *Ефремова Ж.Д.* Образ государства и власти в контексте русской ментальности // Национальная идея как фактор обеспечения социально-политической и экономической стабильности российского общества: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Орел, 2001. С. 337–344.

3. *Ефремова Ж.Д.* О некоторых особенностях русского менталитета в свете современных общественно-политических процессов в России // Русская ментальность как социально-философская проблема на рубеже XX–XXI веков: материалы Междунар. науч.-теор. конф. Орел, 1998. С. 108–110.

4. *Шатилов И.Н.* Управление социальной работой в контексте социально-экономического развития малых городов современной России // Экономика России: XXI век: междунар. сб. науч. трудов / под общ. ред. О.И. Кирикова. Воронеж, 2008. Вып. 12. С. 144–151.

5. Выездные общественные слушания Общественной палаты РФ, посвященные проблемам реформирования малых городов и реализации закона № 131 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amsgr.ru/prezident>

6. Обращение Союза малых городов Российской Федерации к политическим партиям, представленным в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.smgrf.ru/documents/index.php>

M.G. Gilphanova
Ways of Forming a Team Based Organization

The essence of team based organization is clarified and ways of building of such organizations in modern Russia are shown. Major directions of structural changes and components for stimulation of labor in a team based organization are presented.

Key words and word-combinations: team based organization, structural modernization, motivation system updating.

Уточняется сущность современной организации командного типа, раскрываются пути ее построения в условиях Российской Федерации. Представлены важнейшие направления структурных изменений, компоненты системы стимулирования труда работников организации командного типа.

Ключевые слова и словосочетания: организация командного типа, структурная модернизация, обновленные системы стимулирования труда.

УДК 331.5(470)

ББК 65.290-6

М.Г. Гильфанова

**ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ
КОМАНДНОГО ТИПА**

Внешняя социальная среда современной организации подвержена динамичной трансформации. Причиной тому выступают быстро развивающиеся потребности населения, возрастающие социальные риски, обостряющаяся конкурентная борьба. В новых условиях традиционные организации зачастую оказываются неэффективными, поскольку они не приспособлены к инновационному накоплению, не имеют достаточного потенциала адаптации к внешней социальной среде.

В условиях механической организации человек не ориентирован на профессиональное групповое творчество, изучение потребителей, конкурентов, обновление каналов сбыта продукции и привлечение клиентов. П. Друкер констатирует, что в XXI в. изменяются

принципиальные требования к организации. Становятся неконкурентоспособными организации, проповедующие принципы механической рациональности. Вследствие этого создаются организации командного типа, где работают не разрозненные индивиды, а профессиональные команды, реализующие трудовые функции как общую групповую цель. Профессиональная команда направляет и организует свою деятельность с помощью обратной связи от коллег, потребителей и стратегического центра корпорации [1, с. 67–72].

Интерес практиков к исследованию процессов становления организации командного типа растет, но все же нет четкого понимания специалистами ее сущностных черт, не определены отличительные признаки данной организации, не проанализированы пути становления. С нашей точки зрения, представляется важным не только раскрыть сущность организации командного типа, но и исследовать пути практического становления данной организации.

В научной литературе имеются попытки раскрыть содержание организации командного типа. Так, С.В. Круглов приходит к выводу, что данные организации характеризуются групповой командной структурой, основаны на «принципах социального согласия, социальной ответственности, системе инновационных факторов мотивации трудовой деятельности работников» [2, с. 110]. Т.М. Баладина доказывает, что организации командного типа формируются в результате структурной трансформации и последующего становления инновационной организационной культуры [3, с. 32–37]. Л. Бергер констатирует, что в организациях командного типа применяется специфическая система стимулирования труда работников, которая формируется исходя из групповых результатов. Данная система стимулирования направлена на достижение интеграции профессиональных групп организации в трудовые команды, характеризующиеся общностью целей, задач, трудовых стимулов [4, с. 19–20].

Обобщая перечисленные методологические подходы, можно сформулировать, что организация командного типа представляет собой адаптивную организацию, основная цель которой определяется разработкой и внедрением групповых профессиональных инноваций, а получение прибыли в данном случае рассматривается как вторичная цель организации. В ней активизируется развитие интеллектуального трудового потенциала отдельных профессиональных команд, совершенствуются стратегии прямой и обратной связи с потребителями конечной продукции организации. Профессиональные команды сотрудников становятся основным инновационным ресурсом организации рассматриваемого типа.

Становление организации командного типа предусматривает формирование сплоченных единых профессиональных групповых команд; структурную функциональную департаментализацию; внедрение системы стимулирования по командным результатам труда. Раскроем и конкретизируем данные направления.

Первое направление изменений связано с формированием сплоченных профессиональных команд, выработкой и закреплении групповых трудовых норм, конкретизацией системы конечных задач и целей трудовой деятельности команд.

Профессиональная команда представляет собой относительно самостоятельную группу работников с дополняющими друг друга профессиональными навыками. Профессиональная группа приобретает черты команды в результате кол-

лективного сплочения, развития взаимосвязанных и взаимообусловленных групповых целей и задач трудового взаимодействия, внедрения общей групповой системы показателей эффективности труда. Работники профессиональной команды стремятся к общей коллективной цели, «ориентируются на общие показатели работы и используют подход, в соответствии с которым они несут взаимную ответственность друг перед другом» [5, с. 111].

В основе деятельности профессиональных команд лежат следующие принципы: профессиональная взаимозависимость (каждый сотрудник – член команды зависит от трудовой деятельности других работников); информационная открытость (каждый сотрудник – член команды открыто использует и представляет к использованию другим рабочую информацию); коллективная ответственность (члены команды совместно принимают решения и коллективно разделяют ответственность за результаты труда).

Становление профессиональных команд на практике осуществляется в двух наиболее распространенных формах: интактной и кросс-функциональной.

Интактная профессиональная команда – это постоянно действующая профессиональная группа, в составе которой акторы работают в течение всего трудового времени [6, с. 142]. Данные команды состоят из сотрудников примерно одинакового уровня профессионализма, выполняющих типовую деятельность на постоянной основе. «Для членов таких команд единство целей характерно в большей степени, нежели в командах других типов. Например, они стремятся максимально повысить производительность труда или уровень удовлетворенности потребителей, и эффективность труда членов команды определяется по эффективности работы команды в целом» [7, с. 318]. Функциональные ориентации интактных команд, как правило, разбиты на три части: «определение рабочего процесса или решения, соответствующего организационному видению, или их совершенствование; разработка рекомендаций по выполнению этих процессов, решений и усовершенствований; выполнение этих рекомендаций» [8, с. 156].

Кросс-функциональные профессиональные команды – это временно создаваемые профессиональные группы для разработки и внедрения определенного социально-экономического проекта или программы. Данные профессиональные команды отличаются полностью автономной системой стимулирования персонала, которая ориентируется на интересы членов команды, состоящей из работников различных подразделений формальной организации. В отличие от интактной, кросс-функциональная команда «обычно состоит из сотрудников, выполняющих различные функции и занимающих различное положение в организации. Типичный проект – это разработка нового продукта или услуги или модернизация того, что уже существует. Упор делается на скорости работы, поскольку время выхода на рынок имеет решающее значение» [7, с. 318].

Таким образом, становление организации командного типа предусматривает формирование сплоченных единых профессиональных групповых команд. Последнее обеспечивается через внедрение системы коллективного нормирования труда, переход к коллективной системе функционального разделения труда, выработку и закрепление групповых целей, задач, стратегий организации.

Эффективная команда отражает профессионально идентичную группу работников, имеющих общие (командные) трудовые задачи и цели, трудовые культурные ценности. Профессиональные групповые команды характеризуются дополняющими друг друга профессиональными знаниями, умениями и навыками (профессиональной взаимозаменяемостью), общими (командными) трудовыми целями и задачами (взаимозависимостью промежуточных и конечных результатов), коллективными показателями эффективности трудовой деятельности (коллективной ответственностью).

Второе направление изменений – структурная функциональная департаментализация, достижение адаптивности трудовой деятельности профессиональных команд относительно внешней социальной среды.

Функциональная департаментализация предполагает структурное разделение организации с учетом объединения трудовых операций в подразделениях в соответствии с профессиональными групповыми задачами, оптимальной передачей полномочий отдельным подразделениям и профессиональным коллективам организации. Каждое структурное подразделение наделяется дополнительными полномочиями в контексте общего комплекса функциональной департаментализации организации по важнейшим направлениям: инновационной проектной деятельности, производства, контроля качества, распределения ресурсов, управления финансами и кадрами, обеспечения связи с общественностью и материально-технического снабжения.

Российские организации командного типа активно осуществляют структурные функциональные преобразования, что подтверждается результатами социологического исследования «Трудовое лидерство работников производственной организации» (проведено группой социологов СВ И ВВ МВД РФ на ОАО «Молочный Комбинат Энгельсский» в 2008 г.; применялся метод анкетирования, число информантов – 570 человек). Так, на ОАО «Молочный Комбинат Энгельсский» разработан проект формирования функциональных профессиональных команд. Около половины работников указанного предприятия (42%) полагают его классическую структуру неадаптивной и неэффективной; 38% высоко оценивают структурную модернизацию предприятия, указывают на необходимость укрепления горизонтальных социально-трудовых связей, наделение новыми функциями трудовых групп (команд) сотрудников. Около половины опрошенных работников (41%) подчеркивают, что необходима дополнительная дифференциация структуры организации в рамках общей программы развития подразделений.

Работники констатируют, что структурные изменения дадут положительный социально-экономический эффект только при условии внедрения целого ряда дополнительных социально-экономических проектов. Менеджмент уточняет, что в рамках данного комплекса структурных изменений необходимо формирование профессиональных команд, становление трудовых норм командного трудового взаимодействия, обновление системы стимулирования труда.

Таким образом, структурная модернизация, направленная на формирование профессиональных команд, является важнейшим фактором становления организации командного типа. Анализ процессов развития современных организа-

ций показывает, что в ситуации роста информационной динамики работники, организованные в команды, достигают более высокой эффективности трудового взаимодействия.

В новых условиях конкурентоспособные организации вынуждены углублять коллективную специализацию, активизировать обмен технологической информацией, интегрировать трудовую реализацию способностей работников отдельных профессиональных групп как коллективных команд инновационного творчества.

Профессиональная команда характеризуется не только высоким уровнем сплоченности и культурной идентичности тружеников, умением распределять системные рабочие операции, наличием общих морально-нравственных характеристик, реализующихся в социально ответственную трудовую деятельность, но и групповой достижительной мотивацией. Поэтому важно рассмотреть третье направление изменений, определяющее формирование организации командного типа, – становление системы стимулирования труда по групповым результатам.

Данная система должна включать три важнейших элемента: основные материальные стимулы; дополнительный комплекс материального стимулирования; премиальную систему стимулирования труда.

Основные материальные стимулы закладываются в базовой заработной плате. Поскольку коллективная работа людей, входящих в профессиональные команды, имеет как индивидуальные, так и коллективные результаты, члены этих команд должны получать базовую заработную плату. Она должна начисляться во многом по аналогичной методике для сотрудников, работающих по традиционной системе (индивидуально). Данная часть заработной платы начисляется за выполнение должностных обязанностей. Поэтому все, кто выполняют в организации аналогичные типовые обязанности, должны получать соизмеримое вознаграждение в виде базовой заработной платы.

Дополнительный комплекс материального стимулирования включает переменную часть заработной платы, состоящую из дополнительных выплат в знак «признания заслуг». Данные выплаты определяются не только выслугой лет, но и факторами стоимости жизни. Все работники, являющиеся и не являющиеся членами трудовых команд, должны получать эту часть заработной платы. Величина данных выплат регулируется администрацией организации, исходя из показателей выслуги лет и факторов изменения стоимости ресурсов, необходимых индивиду для восстановления своего трудового потенциала.

Премиальная система стимулирования труда состоит из двух частей:

а) материального поощрительного стимулирования – выраженного в денежных премиальных выплатах; данные выплаты должны быть различны для каждой трудовой профессиональной команды, их величина определяется достигнутыми командными результатами в настоящем и предшествующем периодах;

б) нематериальной системы премиального стимулирования – включающей в себя совершенствование условий трудового взаимодействия, улучшение межличностных отношений в организации, стабильный карьерный рост, неуклон-

ное продвижение по службе, возможности творческого самосовершенствования, устойчивого социального и культурного развития работников организации.

По данным проведенного социологического исследования, формирование профессиональных команд на предприятии предусматривает не только существенные демократические преобразования и структурные изменения, но и модернизацию стимулирующих факторов труда профессиональных команд. Такое мнение поддержано более половиной опрошенных: 71% респондентов обосновывают необходимость связи стимулирующих надбавок с конечными результатами профессиональных групп.

Таким образом, система стимулирования труда по групповым результатам является третьим направлением формирования организации командного типа. Стимулирование труда по групповым результатам должно иметь комплексы материального стимулирования (базовая и дополнительная заработная плата, премии) и нематериального стимулирования (социальные и психологические стимулы).

Обобщая изложенное, важно отметить, что в условиях роста неопределенности внешней социальной среды необходимо формирование организаций командного типа. Они представляют собой адаптивные организации, основная цель которых направлена на приспособление к изменениям внешней среды. Достижение данной цели осуществляется за счет активизации творчества профессиональных команд, раскрепощения и стимулирования новаторской деятельности групп работников, интеграции инновационных целей, функций и задач отдельных подразделений и организации в целом. Высокая командная творческая активность работников данных организаций будет обеспечивать инновационные внедрения, направленные на удовлетворение нужд потребителей.

На наш взгляд, наиболее перспективны следующие пути формирования организации командного типа:

создание сплоченных единых профессиональных команд, разработка и внедрение групповых трудовых норм, конечных задач и целей;

структурная функциональная департаментализация, передача дополнительных полномочий подразделениям, разработка механизмов контроля эффективности функционирования профессиональных команд;

становление системы стимулирования по командным результатам труда, переход на трехфакторную систему стимулирования труда профессиональных команд (базовая заработная плата, дополнительная заработная плата, система материального и нематериального премиального поощрительного стимулирования).

Библиографический список

1. Друкер П.Ф. Задачи менеджмента в XXI веке. М., 2001.
2. Круглов С.В. Формирование органической социальной организации и совершенствование факторов трудовой мотивации // Социально-культурологические аспекты социологии управления: сб. Саратов, 2004. Ч. 2.
3. Баландина Т.М. Демократический стиль управления организацией. Саратов, 2003.
4. Бергер Л. Роль вознаграждения труда в преобразовании организации // Энциклопедия систем мотивации и оплаты труда / под ред. Д. Бергер, Л. Бергера. М., 2008.

5. Katzenbach J., Smith D.K. The Discipline of Teams // Harvard Business Review. 1993. March – April.
6. McIntosh-Fletcher D. Teaming by design: real team for real people. New York, 1996.
7. Гросс С. Оплата труда по командным результатам // Энциклопедия систем мотивации и оплаты труда / под ред. Д. Бергер, Л. Бергера. М., 2008.
8. Галкина Т.П. Социологии управления: от группы к команде. М., 2003.

I.S. Samarina
Social Assessment of the Student
Youth Cultural Capital

The system of indicators of student youth cultural capital social assessment is presented. The necessity of the development of three subsystems of assessment is based: common cultural, educational and labor.

Key words and word-combinations: social assessment, cultural capital, students' culture.

Представлена система показателей социальной оценки культурного капитала студенческой молодежи. Обоснована необходимость разработки трех подсистем оценки: общей культурологической, образовательной, трудовой.

Ключевые слова и словосочетания: социальная оценка, культурный капитал, культура студенческой молодежи.

УДК 330.142
ББК 60.5

И.С. Самарина

СОЦИАЛЬНАЯ ОЦЕНКА
КУЛЬТУРНОГО КАПИТАЛА
СТУДЕНЧЕСКОЙ МОЛОДЕЖИ

Одной из важнейших целей социальной политики современного государства является развитие культурного капитала молодежи. Сегодня российскому обществу необходимы молодые специалисты – собственники инновационного культурного капитала, обладающие высоким интеллектом, умеющие создавать и применять новые знания, накапливать инновации. Достижение данной цели предусматривает создание новой системы социальной оценки культурного капитала молодежи, уточнения методов исследования социальных процессов формирования культурного капитала студенческой молодежи, выявления конечных и промежуточных показателей его развития.

В научной литературе встречаются различные методологические подходы к исследованию развития культурного капитала молодежи. В.Л. Добраев предлагает основным показателем данного развития считать ценности отдельных организационных групп социума [1, с. 239]. Н.В. Горбунова доказывает необходимость применения нескольких показателей оценки развития культурного капитала, в их числе: социальные нормы, принципы, образованность, морально-нравственные

характеристики индивидов [2, с. 38]. Т.М. Баландина обосновывает ценность анализа трансформации культурного капитала через комплекс эмпирических данных, характеризующих стиль трудового поведения социальных групп населения, их трудовой деятельности, направленной на получение дохода и иных форм социально-экономических выгод [3, с. 122]. Каждый из представленных подходов сводится к узкому набору показателей развития культурного капитала. Авторы достаточно односторонне рассматривают проявления социальных процессов развития культурного капитала студенческой молодежи. При этом нарушается принцип комплексности исследования данного явления, процесс развития культурного капитала анализируется на уровне отдельных ценностных проявлений, ограниченного комплекса социальных норм, принципов, образованности, морально-нравственных характеристик.

Каждый из узких показателей характеризует культурный капитал индивидов с определенной стороны и не представляет его системную характеристику. Взаимосвязь различных проявлений культурного капитала при этом не рассматривается, остаются вне анализа комплексные процессы трудового проявления культурного капитала студенческой молодежи. В современной социологической теории культурного капитала отражаются новые взгляды. Ю.Г. Быченко приходит к выводу о недопустимости осуществления анализа трансформаций культурного капитала молодежи на основе традиционных «узких» методологических подходов. Он доказывает необходимость разработки системной методологии исследования взаимосвязанных показателей культурного капитала, характеризующих данное явление с различных форм, уровней и проявлений [4, с. 55–56].

Развивая принцип системного анализа процессов развития культурного капитала применительно к студенческой молодежи, можно, с нашей точки зрения, предложить синтезированный подход и интегрированную систему индикаторов, характеризующую развитие культурного капитала как сложного многоуровневого явления. С учетом данного методологического подхода воспроизводство культурного капитала студенческой молодежи должно анализироваться в рамках единой системы социальных показателей, таких, как развитие общей социальной культуры, ценностных приоритетов; образовательное совершенствование трудового потенциала; изменение занятости, трансформация рынка труда студенческой молодежи. Рассмотрим данные подсистемные показатели подробнее.

Первая подсистема показателей отражает развитие общей социальной культуры, ценностных приоритетов населения в целом и студенческой молодежи в частности. По сути, первая система показателей основывается на методологических разработках, посвященных исследованию комплексного воспроизводства культурного потенциала населения. Подробное обоснование данного подхода мы находим в работах Э. Гидденса, который доказывает необходимость взаимосвязанного исследования «общественной культуры», «общественной социальной системы», «трудовой (капитализированной) культуры отдельных групп населения». Автор констатирует, что формирование культуры молодежи, как и иных групп населения, в конечном итоге проявляется в ценностных приоритетах и образе жизни данных групп общества: в их привычках и обычаях, а также в системе трудового взаимодействия, материальных благах, которые они

создают [5, с. 44]. Таким образом, очевидно, что воспроизводство культурного капитала студенческой молодежи осуществляется в системе общих процессов развития социальной культуры общества.

Обновление культурного капитала студенческой молодежи отражает процессы воспроизводства культурных ценностей студенческой молодежи как социальной страты общества. В рамках данных процессов студенческая молодежь характеризуется как социальный субъект, являющийся носителем культурного капитала преимущественно в потенциальной форме.

Индикаторы социальной оценки процессов воспроизводства молодежи как носителей культурного капитала закладываются в общих показателях, характеризующих восстановление культуры студенческой молодежи, показателях стиля социального поведения данных индивидов. К наиболее важным показателям формирования культурного капитала студенческой молодежи следует причислить ценностные приоритеты, образ жизни, социальное самочувствие, бюджет времени студенческой молодежи.

Вторая подсистема показателей отражает социальные процессы образовательного развития культурного капитала молодежи. Культурный капитал включает интеллектуально-образовательные характеристики развития студенческой молодежи: образовательное, интеллектуальное, профессиональное развитие индивидов.

Образовательное совершенствование носителей культурного капитала определяет объективные условия профессионального роста, способности к ведению тех или иных форм трудовой деятельности, повышение конкурентоспособности молодежи на рынке труда. Несложно заметить, что образовательная подготовка к труду, формирование творческих способностей, необходимых морально-нравственных качеств и определяет в современных условиях возможности индивидов в дальнейшем капитализировать свой потенциал в форме высокой заработной платы, дополнительных доходов, карьерного роста, повышения социального статуса. По сути, образовательная система целевым образом производит экономически необходимые культурные свойства молодых людей, которые затем капитализируются в труде в форме дополнительных доходов государства (рост налоговых поступлений), хозяйственных организаций (рост производительности труда, повышение рентабельности, эффективности функционирования), индивидуальных носителей культурного капитала (рост заработной платы, карьерные сдвиги, трансформация социального статуса).

Формирование потенциального образовательного культурного капитала и функционирование социально-экономической системы общества взаимосвязаны и взаимозависимы. Каждый новый цикл развития социально-экономической системы определяет предпосылку нового цикла формирования образовательного культурного капитала молодежи. Время цикла формирования образовательного культурного капитала студенческой молодежи сокращается из года в год. Ю.Г. Быченко доказывает, что 20–30 лет назад время цикла формирования образовательного культурного капитала соответствовало семи-восемью годам (с учетом фундаментальных исследований – около десяти лет). В современных условиях данное время сократилось до пяти-шести лет (с учетом фундаментального развития – до семи-восемью лет). В ближайшие десять лет объективно сократится период одно-

го цикла формирования образовательного культурного капитала до четырех-пяти лет. Данная тенденция не сказывается на времени общего оборота культурного капитала, «так как общий период трудовой жизнедеятельности практически не изменяется, изменяется лишь его качественное и количественное насыщение в рамках индивидуальных оборотов стоимости человеческого капитала» [6, с. 142].

Студенческая молодежь является основным носителем образовательного культурного капитала, так как она подвержена наиболее существенному воздействию образовательной системы, развивается в рамках общих циклов образовательного культурного капитала общества. Образовательная система формирует профессиональный потенциал, обеспечивает развитие ценностных представлений и экономической культуры молодежи. Трансформации социальных процессов образовательного обновления культурного капитала наиболее интенсивны в молодежной среде, они происходят объективно и требуют постоянной оценки и регулирующей коррекции со стороны государства.

В посткризисных условиях хозяйствования необходимы сокращение циклов развития образовательного культурного капитала молодежи, активизация интеллектуального творчества, создание условий социальной адаптивности студенчества к будущим инновационным вливаниям, формирование умений и навыков реализации собственных формальных и неформальных инновационных проектов. Поэтому социальная оценка культурного образовательного капитала молодежи должна осуществляться комплексно и в постоянном режиме.

Данная оценка должна иметь ряд системных компонентов на уровне различных образовательных циклов:

- 1) микроциклы (циклы образовательного оборота на уровне отдельных образовательных учреждений, трудовых организаций, их внутренних подсистем);
- 2) макроциклы (циклы образовательного оборота на уровне общества в целом);
- 3) мезоциклы (циклы образовательного оборота на уровне отдельных отраслевых социально-экономических систем);
- 4) метациклы (циклы образовательного оборота на уровне мирового сообщества в целом).

Третья подсистема показателей характеризует социальные процессы обновления рынка труда студенческой молодежи.

Формирование культурного потенциала населения отражает также трансформационные процессы в системе занятости населения в целом или в рамках отдельных социальных групп. Трудовое накопление (использование) культурного потенциала студенческой молодежи реализует превращение последнего в культурный капитал. Культурный капитал в конечном итоге не только определяет рост доходности трудовой деятельности человека, «но и одновременно усиливает адаптивность целевого образовательного развития человеческого потенциала, активизирует процессы потребительного саморазвития человеческого потенциала» [4, с. 107].

Эффективная занятость демонстрирует процесс превращения культурного потенциала в культурный капитал через экономическое трудовое задействование потенциальных культурных свойств в форме морально-нравственных, образовательных, профессиональных характеристик студенческой молодежи. Валовой воспроизводственный оборот культурного капитала акторов, с одной сторо-

ны, отражает рост количественных показателей занятости отдельных групп населения, а с другой – характеризуется трудовой реализацией профессионального потенциала акторов, ростом эффективности труда.

Таким образом, развитие культурного капитала студенческой молодежи включает не только совершенствование ценностной культуры, образовательную подготовку акторов, но и реальное трудовое использование образовательного потенциала, заполнение действующих рабочих мест индивидами или трудовую капитализацию их культурных качеств, получение дохода, заработной платы, других экономических и социальных выгод.

Социальная оценка культурного капитала населения должна осуществляться системно. Необходимо учитывать возраст студенческой молодежи как носителя культурного капитала, анализировать качественные и количественные свойства студенчества. Большое значение имеют формальная комплексная оценка культурного капитала студенческой молодежи, выявление специфики процессов развития культуры на различных стадиях, уточнение прогноза развития данного явления в контексте социально-экономической динамики общественного воспроизводства России.

Наиболее важной является первая стадия развития культурного капитала, когда происходит становление молодого человека как носителя потенциального культурного капитала: формируются основные культурные ценности, социальные нормы и принципы, профессиональный потенциал индивидов. В эту стадию включаются дотрудовой и частично трудовой периоды жизнедеятельности человека. Студенты предрасположены не только к динамичному накоплению профессионального потенциала, но и к превращению потенциального культурного капитала в экономически задействованный. Студенческие молодежные группы наиболее часто реализуют первый опыт трудовой деятельности, активно осуществляют социальную адаптацию к трудовой деятельности, обновляют ценностные представления и убеждения в процессе первоначальных трудовых взаимодействий. В результате трансформаций культурного капитала студенчества обеспечивается эффективный переход субъектов труда ко второй стадии развития культурного капитала – периоду стабильной трудовой жизнедеятельности молодежи. В рамках студенческого периода жизнедеятельности осуществляется динамичная социализация личности, развитие личностной культуры, ее трансформация в культурный трудовой капитал.

Специфические характеристики развития культурного капитала молодежи связаны с особенностями развития всей культуры населения, формирования образовательного и морально-нравственного потенциала, накопления и реализации профессиональных способностей к труду. Социальная оценка культурного капитала студенческой молодежи должна проводиться в рамках следующих комплексных параметров:

1) оценка общей культуры студенческой молодежи, характеристика стиля социального поведения индивидов. Основные индикаторы – ценностные приоритеты, образ жизни, социальное самочувствие, бюджет времени студенческой молодежи;

2) образовательное развитие студенческой молодежи, повышение количества и качества образовательных и профессиональных способностей молодежи.

Основные индикаторы – качественная и количественная оценка учебной деятельности, оценка формальных параметров профессионального образования, уровень напряжения образовательной деятельности молодежи, система способностей к профессиональному труду;

3) карьерный рост и система занятости студенческой молодежи. Основные индикаторы – количественный и качественный состав трудоустроенного студенчества, заработная плата, изменение дохода, рост эффективности труда, перспективы карьерного роста.

Библиографический список

1. Добраев В.Л. Организационное поведение. М., 2002.
2. Горбунова Н.В. Закономерности развития культурного капитала в трансформирующемся обществе. Саратов, 2005.
3. Баландина Т.М. Формирование организационной культуры инновационного типа. Саратов, 2004.
4. Быченко Ю.Г. Механизм инновационного развития человеческого потенциала в условиях модернизации социально-экономической системы России. Саратов, 2009.
5. Гидденс Э. Социология. М., 1999.
6. Быченко Ю.Г. Формирование человеческого капитала: социально-экономический аспект. Саратов, 1999.

Sh.N. Isakulov
Social Protection of the Rights of Labor Migrants of the Republic of Uzbekistan and the Russian Federation

Issues of labor migrants' rights social protection are studied. Measures on reforming migration management system and the process of attraction and application of Uzbek and Russian workers' labor in two countries are proposed.

Key words and word-combinations: government control on migration, a migration infrastructure, social protection, labor migration, rights of migrants.

Исследуются вопросы формирования социальной защиты прав трудовых мигрантов. Предлагаются меры по реформированию системы управления миграцией, процесса привлечения и использования труда российских и узбекских работников в двух странах.

Ключевые слова и словосочетания: государственное управление миграцией, инфраструктура миграции, социальная защита, трудовая миграция, права мигрантов.

УДК 36+331.024(575.1)(571)
ББК 65.248(5У)

Ш.Н. Исакулов

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время Республика Узбекистан проводит активную политику демократизации и либерализации общественной и экономической жизни страны. Принятая 8 декабря 1992 г. Конституция Республики Узбекистан законодательно закрепила незыблемые принципы, основные права и свободы гражданина [1]. В ст. 2 Основного Закона утверждается, что государство выражает волю народа, служит его интересам.

Сильная социальная политика является со-

ставной частью всех осуществляемых в Узбекистане реформ, а механизм их обеспечения основывается на системе правовых норм, разработанных с учетом особенностей развития страны и зарубежного опыта. В числе социальных прав граждан в Конституции указываются права на труд, на свободный выбор работы, на справедливые условия труда и защиту от безработицы (ст. 37), право на оплачиваемый отдых (ст. 38), право на квалифицированное медицинское обслуживание (ст. 40).

Процесс построения демократического общества и интеграции Узбекистана в мировое сообщество создал для граждан страны возможность свободной миграции. По Конституции (ст. 22) государство гарантирует правовую защиту и покровительство своим гражданам как на территории Республики Узбекистан, так и за ее пределами. Им предоставлено право на свободное передвижение по территории страны, въезд в Республику Узбекистан и выезд из нее, за исключением ограничений, установленных законом. Несомненно, обеспечивая указанные права и свободы, государственные органы призваны проводить более активную, системную и целенаправленную работу по защите прав граждан Узбекистана, находящихся в зарубежных странах, и иностранных граждан в Республике Узбекистан.

Современная миграционная ситуация в Узбекистане обусловлена целым комплексом производственных, социально-экономических, демографических, культурных факторов [2]. Она сложилась под воздействием сложных, разноплановых социально-экономических и политических процессов. Во внешних миграционных связях Узбекистан имеет отрицательное сальдо, что в основном связано с оттоком русскоязычного населения, а в последнее время с трудовой миграцией в целях осуществления временных работ в других государствах [3]. По своему миграционному статусу Узбекистан является посылающей страной со значительным превышением экспорта рабочей силы над импортом.

На наш взгляд, государственное управление миграционными процессами направлено в первую очередь на обеспечение свободы передвижения населения, защиту прав и свобод граждан, обеспечение социальных гарантий. Оно должно базироваться на соблюдении баланса интересов личности и государства и исходить из приоритетов обеспечения стабильности и национальной безопасности, целей эффективного демографического развития страны.

В настоящее время большой проблемой для мирового сообщества являются массовые нелегальные миграции, которые, как правило, сопровождаются незаконной трудовой деятельностью. Нелегальные трудовые мигранты, работающие за пределами своей страны, не могут рассчитывать на социальную защиту со стороны своего государства. Их правовое положение уязвимо, нередки случаи дискриминации, нарушения прав человека и даже работорговли [4].

Законодательством Республики Узбекистан гарантированы права на беспрепятственный выезд граждан из страны, но въезд в другое государство ограничивается странами приема мигрантов. Каждое государство (как отправляющая, так и принимающая страна) заинтересовано в осуществлении легально управляемых, регулируемых и возвратных миграций.

В сложившихся условиях большое значение приобретает регулирование на межправительственном уровне вопросов управления миграцией и обеспечения

социальной защиты мигрантов. Широкие возможности в сфере социальной защиты трудовых мигрантов появляются при заключении соответствующих межправительственных договоров, международных конвенций (например, Конвенция ООН о защите прав трудящихся мигрантов и членов их семей), в которых по отношению к легальным трудовым мигрантам предоставляются условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются граждане принимающих стран [5].

Летом 2009 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ ратифицировала Соглашение между Россией и Республикой Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся мигрантов. Соглашение было подписано в Ташкенте еще в 2007 г. представителями правительств двух стран. Оно направлено на упорядочение процесса привлечения и использования труда российских и узбекских работников в двух странах, усиление их социальной защиты и укрепление гарантий соблюдения их прав. Данный документ потребует внесения соответствующих изменений в управленческую деятельность государственных структур обеих стран. Среди положительных моментов соглашения следует выделить гарантии оплаты труда мигрантов на уровне не менее установленных в странах пребывания, обязательства по обратному выезду мигрантов, взаимное признание и подтверждение дипломов об образовании.

При формировании политики внешнего трудоустройства свободных трудовых ресурсов страны необходимо исходить из того, что государство должно выступать системообразующим регулятором организованного трудоустройства своих граждан за границей, активно влиять на структуру миграционных потоков с учетом интересов страны и личности. Для эффективного государственного управления миграцией требуется комплексно подходить к таким вопросам, как демографический состав мигрантов, причины трудовой эмиграции, механизмы социально-трудовой адаптации мигрантов на месте, состояние бытовых условий, характер работы, финансово-экономическое положение семей мигрантов в стране выезда, возможности осуществления денежных переводов, сроки и причины возвращения на родину.

В настоящее время основной поток трудовых мигрантов из Узбекистана направлен в страны СНГ (Россия, Казахстан), Южную Корею, Европейского Сообщества, США. Однако большинство мигрантов выезжает без определенного содействия государственных структур, без предварительной подготовки, без знания миграционного и трудового законодательства стран въезда. На наш взгляд, это обусловлено крайне низкими объемами официального внешнего трудоустройства, что приводит к росту нелегальной трудовой миграции с помощью частных посреднических фирм, функционирующих вне государственного контроля.

В Узбекистане деятельность компаний и фирм, а также физических лиц по оказанию содействия в трудоустройстве в зарубежных странах запрещена. Однако многие компании работают нелегально и достаточно успешно обслуживают желающих выехать. Это объясняется тем, что не все трудовые мигранты могут самостоятельно собрать и грамотно оформить свои документы в соответствии с критериями страны выезда, правилами и процедурами получения въездных виз в консульских учреждениях зарубежных стран. Отсутствие действенного контроля и специфических требований к таким организациям по обеспечению трудовых и социальных гарантий мигрантам может поставить граждан

республики в ситуацию нарушителей миграционного законодательства стран пребывания, в социально незащищенное положение.

К сожалению, большинство узбекских мигрантов имеют ограниченную информацию о реалиях переезда, условиях трудоустройства и нормах законодательства в странах назначения, что может приводить к возникновению их нелегального правового положения. Судя по всему, еще до своего отъезда из страны мигранты не знают, куда обратиться за разъяснениями, или не могут найти нужную информацию о поездке и трудоустройстве в зарубежных странах. В связи с этим необходимо усиление мер по либерализации процессов трудоустройства граждан за рубежом, развитию деятельности юридических лиц и бюро в данном направлении, с одновременным введением государственного лицензирования этого вида деятельности, предусматривающего обеспечение защиты социальных и экономических прав трудовых мигрантов в зарубежных странах.

В настоящее время недостаточно налажена межведомственная координация в вопросах миграции между Россией и Узбекистаном. В Узбекистане отсутствует единый орган по мониторингу, регулированию и государственному управлению процессами миграции. Необходимо создать единую государственную структуру по управлению миграционными процессами в республике на уровне министерства или комитета с определением четких целей, задач, прав и полномочий.

На наш взгляд, образование российско-узбекских информационно-консультативных центров позволило бы предоставлять новейшую и достоверную информацию по правовым, социальным, экономическим и культурным аспектам трудоустройства граждан в двух странах. К такой информации могут относиться условия трудоустройства в стране предполагаемого выезда, перечень выездных и проездных документов, порядок и процедуры регистрации, права мигрантов, процедуры денежных переводов, контактные реквизиты посольств, а также сведения об общественных организациях, предоставляющих услуги социального характера и оказывающих помощь в интеграции мигрантов.

Первоочередными задачами, стоящими перед Республикой Узбекистан и Российской Федерацией в области совершенствования системы внешней трудовой занятости, защиты трудовых и социальных прав мигрантов, являются:

разработка и реализация совместных межгосударственных долгосрочных и целенаправленных программ по регулированию миграции рабочей силы, включающих вопросы защиты социально-экономических прав трудовых мигрантов в странах пребывания;

дальнейшее совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы в области миграции, по вопросам трудоустройства граждан, их социальной и правовой защиты в зарубежных странах, имплементации действующих международных норм в национальное законодательство;

заключение двухсторонних, многосторонних и межведомственных договоров по вопросам трудовой миграции, направленных на усиление взаимодействия и сотрудничества по защите трудовых и социальных прав трудовых мигрантов;

создание совместных информационно-ресурсных, консультационных центров по предоставлению информации по правовым, социальным, экономическим и культурным аспектам внешнего трудоустройства;

осуществление специализированных учебно-подготовительных программ по повышению конкурентоспособности и правовой грамотности трудовых ресурсов на внешних рынках труда;

создание совместной базы данных по возможностям легального трудоустройства граждан в странах миграции;

развитие зарубежной инфраструктуры (консультационных, информационных, юридических служб) по оказанию практического содействия в решении проблем трудовых мигрантов в странах пребывания.

Решение перечисленных проблем позволит обеспечить права и свободы граждан, защиту социальных, трудовых прав мигрантов, а также занять обеим странам достойное место в международном разделении труда.

Библиографический список

1. Конституция Республики Узбекистан. Ташкент, 1992.
2. *Максакова Л.П.* Миграция населения: проблемы регулирования Республики Узбекистан. Ташкент, 2001.
3. *Максакова Л.П.* Экспорт рабочей силы из Узбекистана // Трудовая миграция в СНГ: социальный и экономический аспекты / под ред. Ж.А. Зайончковской. М., 2003.
4. За справедливый подход к трудящимся мигрантам в глобальной экономике / Международная конфедерация труда, 92-я сессия. Женева, 2004.
5. *Донисенко М., Хараева О., Чудиновских О.* Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003.

Vladimir Gonda
The Influence of the World
Financial and Economic Crisis
on Euro-Zone

Reasons, manifestations, and consequences of the current financial and economic crisis in Euro-zone are analyzed. The conclusion is made that the crisis has become a powerful stimulus for European countries to adopt Euro as a national currency.

Key words and word-combinations: financial and economic crisis, mortgage credit, financial and real sector of economy, financialization.

Анализируются причины, проявления и последствия текущего финансового и экономического кризиса в зоне евро. Делается вывод, что кризис стал мощным стимулом для европейских стран в переходе на единую европейскую валюту.

Ключевые слова и словосочетания: финансовый и экономический кризис, ипотечный кредит, финансовый и реальный сектор экономики, финансовизация.

JEL: E44, E52, E58, G18, G21, G28

Владимир Гонда

ВЛИЯНИЕ
МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО
И ЭКОНОМИЧЕСКОГО
КРИЗИСА НА ЕВРОЗОНУ

«Финанциализация» мировой экономики не только приводит к отделению финансового сектора от реального, но и способствует появлению так называемых «финансовых пузырей». В настоящее время лишь 2% финансовых операций приходится на реальный сектор экономики. Во многом именно поэтому изначально по своей природе финансовый кризис приобрел столь масштабный характер [1]. Впервые была достигнута син-

хронизация экономического цикла, когда все страны испытывают экономические проблемы одновременно [2, с. 2].

Начавшийся осенью 2008 г. экономический кризис тесно связан с процессом глобализации. Он в значительной степени обусловлен переплетением отдельных национальных экономик, устранением различных ограничений и общей либерализацией мировой торговли, а также проведением большинства финансовых операций в киберпространстве, а не в реальной экономической среде.

Финансовый сектор в целях увеличения спроса на свою «продукцию» создал целый ряд новых финансовых инструментов, включая фьючерсы, опционы, хеджирование. Корпорации, не способные найти прибыльные возможности вложения излишков капитала в производство, пытались увеличить свои капиталы посредством финансовых спекуляций. Приобретение финансовых активов позволяло осуществлять крупномасштабное заимствование, которое поддерживалось не реальными доходами, а лишь предположением дальнейшего роста цен на эти активы [3, с. 96]. Таким образом, сформировалась финансовая надстройка, которая начала жить своей собственной жизнью, а финансовая система стала очень неустойчивой и нестабильной. Углубление финансового кризиса сопровождалось значительным замедлением экономической активности, увеличением рисков и неопределенностей будущего экономического развития.

Первоначально кризис ощутили на себе наиболее экономически развитые регионы – США и страны еврозоны. Постепенно негативное влияние затронуло и развивающиеся страны, например новые государства-члены ЕС. Замедлили свой экономический рост Китай и Индия, хотя быстрого спада в их экономике не отмечается. Что касается России, то предполагается, что она выйдет из кризиса примерно на полтора года позже, чем США и ЕС. Ее посткризисное развитие будет сопровождаться снижением рейтингов и более тяжелыми условиями получения внутренних и внешних займов компаниями.

Нынешний кризис показал, что основная проблема еврозоны лежит в банковском секторе, в котором много «плохих» кредитов. Тем не менее позиция европейских банков лучше, чем американских. Европейские ипотечные учреждения имеют более строгие правила функционирования, и в предоставлении рискованных кредитов они более осторожны [4, с. 268]. Успешность ипотечных рынков в Европе будет зависеть от общей экономической ситуации, изменения уровня инфляции, денежно-кредитной политики ЕЦБ, развития рыночных процентных ставок и, в частности, от восстановления доверия потребителей и инвесторов на соответствующих рынках.

Финансовый кризис сказался и на реальной экономике. Ограничение инвестиций, ужесточение кредитных стандартов, снижение потребительского спроса и доверия потребителей – все это в конечном итоге выразилось в сокращении темпов роста ВВП, который в конце 2008 г. достиг отрицательного значения в зоне евро. По прогнозам Всемирного Банка, снижение ВВП еврозоны в 2009 г. будет составлять 4,5% (в марте прогнозы предполагали снижение на 2,9%)

[5]. Кроме того, в иных европейских странах (вне зоны евро) также наблюдается значительный экономический спад, это касается прежде всего малых стран с открытой экономикой, которые в значительной степени пострадали от снижения внешнего спроса.

Проблемы в национальных экономиках государств Центральной и Восточной Европы в значительной мере вызваны заметным падением экспорта, ориентированного на Запад, снижением зарубежных инвестиций в считающийся рискованным для капиталовложений регион, нехваткой банковских кредитов. В этих странах (Венгрия, Польша, Чехия, Румыния) произошла резкая девальвация национальных валют. Исключение составили Словакия и Болгария.

По словам словацкого вице-преьера Д. Чапловича, вступление Словакии в еврозону создало более благоприятные по сравнению с соседними странами условия для преодоления последствий экономического кризиса [6]. Дело в том, что сильная валюта, каковой является евро, может выдержать турбуленции на финансовом рынке лучше, чем национальные валюты. Если бы Словакия не вошла в еврозону, то, по оценкам экспертов, курс кроны по отношению к евро упал бы до 42 skk / eur.

Приняв евро, Словакия приобрела привлекательность, хотя, как и любая другая страна с малой и открытой экономикой, в значительной степени зависит от производства и экспорта товаров и в настоящее время борется с проблемами, возникшими из-за значительного падения зарубежного спроса. Сильный конвертационный курс словацкой кроны по отношению к евро на уровне 30,1260 skk / eur, который был зафиксирован на момент вхождения Словакии в еврозону 1 января 2009 г., в настоящее время ставит в невыгодное положение отечественных экспортеров, которые теряют конкурентоспособность.

В последние годы словацкая экономика достигала наиболее высоких темпов роста по сравнению с другими странами ЕС. Тем не менее, по данным Национального банка Словакии [7], в первом квартале 2009 г. произошло падение на 5–6%, с июня этого года ожидается понижение еще на 4,2%. Такие показатели связаны со снижением как зарубежного, так и внутреннего спроса, что сопровождается повышением уровня безработицы на 1,6%.

По словам председателя словацкого Национального банка, нельзя исключить, что кризис может пролонгироваться из-за падения внешнего спроса, что естественно приведет к ухудшению экспортных показателей, снижению капитала и внутреннего потребления. Стабилизацию, а затем возобновление экономического роста НБС ожидает с 2010 г. благодаря некоторому оживлению зарубежного спроса. За 2010 г. НБС предусматривает реальный рост ВВП на 2,4% и в 2011 г. даже на 4,1%.

В целях стабилизации и предотвращения паники многие страны с сентября 2008 г. увеличили гарантии вкладов. В частности, в Германии, Австрии, Дании, Ирландии, Исландии были приняты законы о неограниченном гарантировании вкладов. Европейские правительства оказали банковскому сектору помощь для повышения ликвидности на сумму 500 млрд евро. Во избежание

инфляционного давления, «на вооружение» был взят выпуск государственных ценных бумаг. Однако это чревато созданием условий для возможного появления нового «пузыря», теперь уже связанного с эмиссией государственных облигаций [8, с. 246].

Некоторые страны (например, Франция – план Саркози) в ответ на экономические проблемы начали применять стимулирующие и протекционистские меры для банков и страховых компаний, оказывать поддержку национальной автомобильной промышленности и другим ключевым секторам экономики. Несмотря на то что пакеты экономических стимулов в отдельных странах различны, в принципе существует консенсус относительно того, что для приостановки падения темпов экономического роста и предотвращения роста безработицы требуется широкомасштабное государственное вмешательство в экономику.

В настоящее время усилия правительств отдельных государств направлены на координацию экономической политики в сфере борьбы с глобальным финансовым и экономическим кризисом. Страны еврозоны отреагировали на возникший кризис путем принятия совместных действий. В частности, 12 октября 2008 г. в Париже состоялась встреча на высшем уровне руководителей пятнадцати стран зоны евро и Великобритании. Страны еврозоны приняли обязательство не допустить банкротства ни одного крупного банка в регионе.

В европейском политическом и финансово-экономическом дискурсе имеются различные мнения о возможной продолжительности кризиса. Прогнозы ЕЦБ на следующий год весьма оптимистичны – ожидается, что в середине 2010 г. кризис завершится и начнется экономический рост. Всемирный Банк рассчитывает в 2010 г. экономический рост в еврозоне на уровне 0,5%, а в 2011 г. – 1,9% [5].

Финансовый кризис продемонстрировал преимущества единой европейской валюты. Он стал мощным стимулом для государств, не являющихся членами еврозоны, для скорейшего принятия евро. Однако кризис оказался и фактором, осложняющим или даже препятствующим выполнению ими строгих маастрихтских критериев, которые являются необходимым условием принятия страны в еврозону. В связи с этим можно предположить, что нынешнее число членов еврозоны (16) останется по крайней мере в течение следующих трех лет без изменений [8, с. 107].

Глубинные причины современного кризиса связаны с реальным сектором экономики. Нельзя полагаться на то, что его удастся разрешить только государственным вмешательством в финансовый сектор. Нынешний кризис – это явление, которое будет заставлять национальные правительства принимать новые экономические стратегии как в краткосрочной (для немедленного преодоления последствий кризиса), так и в средне- и долгосрочной перспективе (с целью решения системных проблем в экономике). В этом смысле кризис следует оценивать не только как негативный, но и как позитивный фактор, подталкивающий мировую экономику к совершенствованию.

Библиографический список

1. *Бабицкий А.* Мировой финансовый кризис – откуда он появился. URL: <http://www.luxury.net.ru/foreignrealty/1585.html>
2. *Brendoš M., Čörsky R., Kendera T.* Medzinárodná ekonomika na pozadí prehlbenia finančnej krízy // *Viatec*. 2009. № 17, č. 4. S. 2–7.
3. *Foster J.B., Magdoff F.* Velký finanční krize: příčiny a následky. Praha, 2009.
4. *Menbere T.* Workie a kol.: Výchov a perspektívy svetovej ekonomiky: Turbulencie na finančných trhoch a dilemy hospodárskej politiky. Bratislava, 2008.
5. *Ермаченко И.* Экономика зоны евро падает все глубже. URL: <http://www.finam.ru/analysis/forecasts00E45/default.asp>
6. *Čaplovič D.* Vstupom do eurozóny chytila SR vlak v poslednej chvíli. URL: <http://openiazoch.zoznam.sk/info/zpravy/zprava.asp?NewsID=71721>
7. HDP SR podľa NBS v tomto roku klesne o 4,2%. URL: <http://www.webnoviny.sk/financie-a-biznis/clanok/40605/HDP-SR-podla-NBS-v-tomto-roku-klesne-o-42-percent.html>
8. *Menbere T.* Workie a kol.: Výchov a perspektívy svetovej ekonomiky: Globálna hospodárska kríza a balík ekonomických stimulov. Nevyhnutnosť alebo morálny hazard? Bratislava, 2009.

Перевод В.М. Полякова

ФИЛОСОФИЯ И КУЛЬТУРА СОЦИУМА: ПОДХОДЫ, КОНЦЕПЦИИ, МНЕНИЯ

V.T. Faritov
**Classical and Non-Classical
Science: Ontological Aspect
of Research**

The analysis of ontological basis of classical and non-classical science is proposed. Ontological preconditions of transformation of ways of scientific knowledge organization are revealed.

Key words and word-combinations: ontological basis, the subject, the world, transcendental.

Предложен анализ онтологического основания классической и неклассической науки. Выявляются бытийные предпосылки трансформации способов организации научного знания.

Ключевые слова и словосочетания: онтологическое основание, субъект, мир, трансцендентный.

УДК 1:001
ББК 87

В.Т. Фаритов

КЛАССИЧЕСКАЯ И НЕКЛАССИЧЕСКАЯ НАУКА: ОНТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ

В XX столетии в философии науки прочно укрепилось представление, что наука – не статичное собрание вечных и неизменных истин, но подвижное, динамичное, преобразующееся явление. Эти идеи нашли свое воплощение в концепциях Т. Куна [1], К. Поппера [2] и М. Фуко [3]. Для отечественной философии наиболее актуальной, как выражающая динамику науки, представляется разработанная В.С. Степиным концепция смены типов научной рациональности [4, с. 610–641].

В подавляющем большинстве случаев основание смены парадигм, или типов, рациональности учеными усматривается в факторах социокультурного характера. Однако науку можно трактовать не только как социокультурный феномен, но и как феномен бытия. Таким образом, всестороннее изучение природы науки требует раскрытия *бытийных предпосылок* трансформации способов упорядочения научного знания. Следовательно, возникает необходимость выявить *онтологическое основание* классической и неклассической

науки, ответить на вопрос: какие изменения в *онтологической структуре* науки приводят к установлению новой эпистемологической конфигурации.

Любое онтологическое исследование, по сути, есть экспликация пространственно-временных связей и выявление их специфики, поэтому анализ онтологического основания науки направлен на установление и описание особого пространства, выступающего условием бытия науки. Таковым представляется структурированное и упорядоченное по определенной схеме бытийное пространство, которое в языке науки называется *реальностью*. Эта онтологическая пространственная схема включает следующие компоненты: 1) *субъект*, противопоставленный миру объектов; 2) *мир объектов* – физических тел, биологических особей, социальных индивидов, представляющих собой унифицированные и самостоятельные образования, которые могут быть даны в опыте; 3) *трансцендентная миру объектность*, являющаяся основанием мира объектов и представленная особым рода необнаружимыми *непосредственно* в мире повседневного опыта объектами, например элементарными частицами, архетипами коллективного бессознательного, фонемами; главная отличительная особенность объектности этого типа – внеположенность и независимость от объективного мира.

Данная схема является инвариантной; поскольку речь идет о реальности, постольку имеются в виду все перечисленные компоненты. Однако содержательное наполнение этих компонентов может различаться, что позволяет выделять различные эпистемологические конфигурации схемы, ее *модификационные варианты*. Можно утверждать о модификации фундаментальной онтологической схемы науки: меняется ее *содержательное наполнение*, но не сама структура.

Ядром каждой эпистемологической конфигурации является трансцендентная миру объектность, которая, выступая в качестве лежащей в основании феноменального мира сущностной области, определяет специфические характеристики как мира объектов, так и противостоящего этому миру субъекта. Поэтому в предлагаемом далее анализе классической и неклассической эпистемологических конфигураций главное внимание уделяется изменениям третьего компонента онтологической схемы науки. В качестве *классической* рассматривается такая эпистемологическая конфигурация, в которой третий компонент онтологической схемы представлен как *субстанциальная трансцендентная объектность*. Она эксплицируется как лежащая в основе объективного мира совокупность устойчивых трансцендентных миру сущностей, или субстанций.

Примером субстанциальной трансцендентной объектности может служить абсолютное пространство Ньютона. Концепция пространства Ньютона сформировалась в условиях полемики с картезианской системой, предлагавшей отождествление протяженности с телами и отрицание пустого, свободного от материи пространства [5, с. 204–266]. Ньютон выступает против подобного отождествления протяженности с материей и утверждает ее независимость от тел. Скорее, тела представляют собой особую часть пространства, получившую непроницаемость и подвижность. Другой пример субстанциальной трансцендентной объектности дают теплород и флогистон – телесные субстанции, отличающиеся от тел объективного мира невесомостью, минимальными размерами и ненаблюдаемостью. К этому же типу трансцендентной объектности при-

надлежит мировой эфир классической электродинамики – заполняющая пространство субстанциальная среда, «материальный» носитель электромагнитных взаимодействий. Сферу трансцендентной объектности как субстанциальной можно выявить и в социогуманитарных науках – это, например, психическое эго, устойчивое и себе тождественное «Я» как центр сознания.

Все базовые характеристики субстанциальной трансцендентной объектности находятся в строгой корреляции с определяющим классическую эпистемологическую конфигурацию модификационным вариантом фундаментальной онтологической схемы науки. Этот вариант предполагает установление между сферой трансцендентной объектности и объективным миром отношений репрезентативного характера: объективный мир *представляет, репрезентирует* лежащую в его основе субстанциальную трансцендентную объектность. Последняя выступает как источник всех возможных свойств объективного мира, она задает совокупность начальных условий, которые репрезентируются всеми состояниями объективного мира. Иными словами, субстанциальная трансцендентная объектность проявляется в объективном мире в виде отдельных состояний, процессов, феноменов, которые становятся объектами научного исследования.

В соответствии с таким содержанием фундаментальной схемы объекты мира предстают как *устойчивые, замкнутые образования*. Непроницаемое и неизменное физическое тело – наиболее характерный пример подобного типа объектов. Социальное действие, социальный институт, психический индивид наделяются такими же характеристиками, становясь телами – социальными, психическими. В целом объективный мир представляется как упорядоченная система знаков, репрезентирующих лежащее в их основе означаемое – субстанциальную трансцендентную объектность.

Другой модификационный вариант онтологической схемы представлен *неклассической* эпистемологической конфигурацией. Здесь обнаруживается иное содержание третьего компонента онтологической схемы, которое раскрывается в качестве *потенциальной трансцендентной объектности*. В отличие от субстанциальной, потенциальная трансцендентная объектность не характеризуется устойчивостью и постоянством, напротив, она представляет собой текучую, непрестанно изменяющуюся динамическую структуру, поэтому ее существование носит вероятностный характер.

Однако и здесь можно выявить некое инвариантное состояние в потоке непрекращающихся вариаций. Пример потенциальной трансцендентной объектности дает квантово-релятивистская физика. Квантовое поле как система элементарных частиц представляет собой не устойчивую структуру, но возникающие с различной степенью вероятности квантовые состояния с переменным числом частиц. В связи с постоянной возможностью новых флуктуаций, связанных с возникновением и исчезновением новых частиц, возможны только вероятностные описания состояний квантовых полей, а не точное измерение.

Элементарные частицы квантово-релятивистской физики не являются телами, как атомы классической физики, но представляют собой *тенденции, возможности*. На это указывает В. Гейзенберг: «Обычные представления геометрии и кинематики о частице, такие, как форма или движение в пространстве, не могут

применяться в отношении элементарных частиц непротиворечивым образом. Если хотят дать точное описание элементарной частицы (здесь мы делаем ударение на слове «точное»), то единственное, что может быть пригодно в качестве этого описания, – это функция вероятности. Отсюда делают вывод, что вообще если речь идет о «свойстве», то свойство «быть» не подходит без ограничения к элементарной частице. Есть только тенденция, возможность “быть”» [6, с. 102].

Отметим, что социогуманитарные науки также могут конституироваться потенциальной трансцендентной объектностью. Пример – архетипы аналитической психологии К.Г. Юнга. Неверное, на наш взгляд, понимание концепции Юнга связано с истолкованием архетипов как конкретных образов, находящихся в коллективном бессознательном и передающихся по наследству. На самом деле архетип не есть образ, но представляет собой структурную схему без содержания, которая в определенных ситуациях может активизироваться и получить конкретное наполнение, то есть проявиться в качестве архетипического образа, составляющего содержание сознания, а не бессознательного, в отличие от архетипа [7, с. 45–63, 102]. Архетипический образ – это не сам архетип, но лишь одна из возможных форм его реализации, наполнения конкретным *сознательным* содержанием. Используя выражение Гейзенберга, можно сказать, что архетипы, как и элементарные частицы, представляют собой скорее мир тенденций и возможностей, нежели совокупность определенных образов.

В силу несубстанциального характера потенциальной трансцендентной объективности установление с объективным миром отношений репрезентативного характера здесь оказывается невозможным. Репрезентация сменяется перекодировкой сигналов кода (генетического, программного, лингвистического, бессознательного и др.). Таким образом, потенциальная трансцендентная объективность выступает не в качестве означаемого, репрезентируемого посредством означающих, но как порождающая модель (термин Ж. Бодрийяра), матрица всех возможных смыслов и содержаний. Объективный же мир раскрывается как бесконечная цепь модуляций, вариаций на заданную тему. Вместо классического детерминизма – сочетание жесткой запрограммированности с алеаторностью (принципом случайности как организующим фактором). Объективный мир представлен как сложная, многоуровневая система с многочисленными ответвлениями, расходящимися и переплетающимися, подобно отросткам нейронов в коре головного мозга.

Онтологическим основанием современной науки, на наш взгляд, является неклассическая эпистемологическая конфигурация. Кибернетика, физика неравновесных процессов, синергетика раскрываются из горизонта модификационного варианта онтологической схемы, ядром которого выступает потенциальная трансцендентная объективность. Таким образом, классическая и неклассическая эпистемологические конфигурации обладают следующими отличительными характеристиками:

классическая эпистемологическая конфигурация – содержание модификационного варианта ее онтологической схемы конституируется через раскрытие субстанциальной трансцендентной объективности;

неклассическая эпистемологическая конфигурация – модификационный вариант онтологической схемы предполагает раскрытие потенциальной трансцендентной объективности.

Преимущество проведенного анализа заключается в его *онтологической* базе: выявлено, что *онтологическим* основанием классической и неклассической науки являются специфические модификационные варианты фундаментальной онтологической схемы науки, предполагающие установление особых разновидностей трансцендентной миру объектности – субстанциальной и потенциальной. Исходя из этого, можно сделать вывод, что в своей онтологической структуре наука является вариантом метафизики, поскольку выводит содержание объективного, феноменального мира из трансцендентной этому миру объектности как из единого бытийного основания. Следовательно, трансформация способов упорядочения научного знания находится в корреляции с изменениями в самой метафизике: переходу от метафизики субстанций и сущностей (античная и средневековая философия, философия Нового времени) к метафизике смыслов и возможностей (философия жизни, феноменология, экзистенциализм, герменевтика) в науке соответствует переход от субстанциальной к потенциальной трансцендентной объектности.

Библиографический список

1. Кун Т. Структура научных революций. М., 1977.
2. Поппер К. Логика и рост научного знания. М., 1983.
3. Фуко М. Слова и вещи. СПб., 1994.
4. Степин В.С. Теоретическое знание. М., 2003.
5. Койре А. Очерки истории философской мысли. М., 2004.
6. Гейзенберг В. Физика и философия. М., 1989.
7. Юнг К.Г. О природе психе. М., 2002.

A.V. Isaeva
Myth in the Philosophies
of E. Cassirer and F.W. Schelling:
Common and Special Features

The article is focused on the problem of transcendental interpretation of myth. In the given problem field common and special features of the theses of the conceptions of E. Cassirer (Neokantian Marburg School) and F.W. Schelling (German transcendentalism) are exposed.

Key words and word-combinations: myth, transcendental method, symbolic form.

Исследуется проблема трансцендентальной интерпретации мифа. В указанном проблемном поле выявляются общие и отличающиеся положения, разработанные в концепциях Э. Кассирера (неокантианская марбургская школа) и Ф.В. Шеллинга (немецкий трансцендентализм).

Ключевые слова и словосочетания: миф, трансцендентальный метод, символическая форма.

УДК 1(091)
ББК 87.3(0)

А.В. Исаева

МИФ В ФИЛОСОФИИ **Э. КАССИРЕРА** **И Ф.В. ШЕЛЛИНГА:** **ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ**

Возрождение мифа в философии XX в. выражается в новом отношении к мифологии, где важную роль играет «философия жизни», психоанализ, а также новые этнологические и этнокультурные теории, которые во многом углубляют традиционное понимание мифа. Миф в этих теориях рассматривается не как способ удовлетворения лю-

бознательности первобытного человека, а как тесно связанное с обрядовой жизнью племени «священное писание», прагматическая функция которого – регулирование и поддержка определенного природного и социального порядка, как дологическая (pragmatisch) символическая форма, родственная другим формам человеческого воображения и творческой фантазии.

Традиционное, классическое понимание мифа находим у Э. Кассирера, представителя неокантианской марбургской школы, который выявляет культурный потенциал в мифе и признает необходимость раскрытия всей его внутренней символической глубины. В поисках определения сущности мифа Э. Кассирер отталкивается от двух положений [1]. В одном случае таковым является метафизическая дедукция Ф.В. Шеллинга, согласно философии которого миф – необходимый фактор в теогоническом процессе, в саморазвитии Абсолюта; в другом – психологическая индукция в смысле игры эмпирически-психологических сил. Э. Кассирер тем самым выявляет возможность применить так называемый «критический», трансцендентальный метод, который в его исследованиях проявил себя плодотворным образом.

Трансцендентальный метод играет значительную роль в критической философии Канта. С его помощью становится возможным выяснить логические основания научного познания. В своем применении трансцендентального метода Э. Кассирер исходит из когеновского восприятия Канта. Развивая трансценденталистские мотивы кантовской философии, основатель марбургской школы неокантианства предлагает распространить трансцендентальный метод Канта за пределы выявления условий возможности естествознания и математики на все другие сферы познавательной деятельности человека. В этом смысле миф понимается уже не просто как фантазия, как отражение природы или общества, а как категориальное единство, в котором можно выделить формы и структуры, схожие с наукой [2]. С помощью подобного толкования становится возможным представить миф в качестве теоретического объекта исследования.

Используя имеющиеся наработки [3–5], рассмотрим проблему мифа в неокантианской теории Э. Кассирера и трансцендентализме Ф.В. Шеллинга, выявляя общее и особенное в их взглядах. Для этого считаем необходимым прибегнуть к методу сравнительного анализа.

По мнению профессора В.Н. Белова, «миф для развертывания системы символической философии имеет парадигмальную ценность» [6]. Э. Кассирер синхронизирует процессы субъективного и объективного развития с процессом символического оформления, и на первое место выходит миф, который оказывается основой для языка и науки. По нашему мнению, нельзя согласиться с данной точкой зрения, так как, следуя логике самого же немецкого философа, который посвятил языку первый том «Философии символических форм», язык представляется первичным по отношению к мифу и является необходимым условием его существования.

Как справедливо указывает Е.М. Мелетинский, «Философия символических форм» Э. Кассирера – это «система, разработанная философия мифа, единственная в своем роде» [7, с. 53]. Главным лейтмотивом этого произведения Э. Кассирера является «критика мифологического сознания». Обсуждая возможность

употребления слова «критика» по отношению к мифу, философ указывает, что в начале XX в. наука не считала необходимым рассматривать миф серьезно. Все попытки науки освободиться от мифа, подчеркивает он, приводят лишь к тому, что миф снова и снова являет себя существующим. Это еще раз доказывает то, что миф сам по себе не есть исторически обусловленная форма, он имеет структурное и категориальное качество и тем самым необычайно ценен для понимания человеческой истории, религии и науки. Для Э. Кассирера миф выступает самостоятельным, замкнутым в себе «миром», «который не следует поверять чужим, привнесленным извне мерилom ценности и реальности, а постигать в его имманентных структурных закономерностях» [8, с. 17]. Для этого, считает философ, нужно стать как бы субъектом, мыслящим мифически, что в принципе он и делает.

Концепция мифа Э. Кассирера в некотором роде обязана традиции немецкого трансцендентального идеализма, в частности восприятию этого феномена Ф.В. Шеллингом. Именно он в эпоху романтизма в Германии возрождает исследования в области философии мифа. Э. Кассирер справедливо замечает, что Ф.В. Шеллинг «впервые обнажил подлинные и глубинные истоки мифа...» [9, с. 157].

Позиции двух философов в целом сближаются, и можно предположить, что философия мифологии Ф.В. Шеллинга подготовила почву для исследования Э. Кассирера. Согласно концепции Ф.В. Шеллинга, мифологическое мышление представляет собой исторически необходимый момент в развитии сознания. Философ усматривает в мифе идею «первоматерии», из которой все произошло.

Однако Ф.В. Шеллинг рассматривает мифологию в ее взаимосвязи с религией и культурой, в то время как Э. Кассирер ставит вопрос несколько шире, представляя ее в качестве отдельной системы, составляющей огромную ценность для всех сторон жизни человека. Э. Кассирер в своих исследованиях не только подтверждает основную идею Ф.В. Шеллинга, что миф является «первоосновой» и «материалом» для религии и искусства, но и тщательно изучает его, пытаясь проникнуть в самую суть мифа. Сравнительный анализ двух точек зрения представляется уместным, для чего потребуется историко-философский экскурс.

Одним из основополагающих, ключевых понятий мифологической концепции Ф.В. Шеллинга является понятие «*первообраз*». Для его обозначения философ употребляет слово *Urbild*, семантическую направленность которого следует передавать философемой «*праобраз*», то есть «древний, первоначальный образ». Это понятие необыкновенно емкое, отсылающее и к некому образцу, по которому построены вселенная и населяющий ее дух, и к элементарному началу бытия и сознания в генетическом аспекте. Оно чрезвычайно важно в любой мифологии, объясняющей структуру мира его происхождением.

У Ф.В. Шеллинга образцом, прообразом и «*праобразом*» всего сущего является миф. Представление его в таком качестве утверждает действительную, онтологическую реальность мифических образов и оставляет в стороне их человеческую, intersubъективную природу. Соглашаясь с Ф.В. Шеллингом, Э. Кассирер замечает, что миф лежит в основе всех человеческих знаний: порождения искусства, как и познания, – содержательные элементы нравственности, права,

языка, техники – указывают на одну и ту же исходную ситуацию. Вопрос о происхождении языка неразрывно связан с вопросом о происхождении мифа.

Происхождение всех этих «специфических образований духа» не может быть до конца понято, если их «первооснова» останется непознанной. Именно поэтому исследованию мифологического сознания отводится такая большая роль. Актуальность данной проблемы – познание и раскрытие всей внутренней глубины мифа – в XX в. очевидна, так как «уже в неприкрытой форме высказывается мысль, что между мифом и *историей* нигде не удастся провести ясное логическое разделение, более того, всякое историческое понимание пропитано подлинными элементами мифологии и необходимо связано с ними» [8, с. 11].

И в этом вопросе позиция Э. Кассирера схожа с позицией Ф.В. Шеллинга. Неудивительно, что тот упрекает прежнюю рационалистическую философию в том, что она отнесла миф и мифологию к «канувшим в прошлое» явлениям. Настоящее может быть понято только из прошлого, которое в свою очередь тесно связано с мифотворчеством. Будущее же невозможно без настоящего, что и объясняет актуальность исследования мифа. Миф, таким образом, оказывается вне времени и никогда не теряет свою значимость.

По мнению Э. Кассирера, Ф.В. Шеллинг возвращается от мнимого объяснения мифа с помощью аллегории к фундаментальной проблеме символического выражения. Он объясняет миф «тавтологически», принимая мифологические фигуры как автономные порождения духа, «которые должны быть поняты из самих себя» [8, с. 17].

Мифология, как считает Ф.В. Шеллинг, это изображение абсолютного в особенном, что возможно лишь в символической форме. При этом сам символ понимается как синтез схематического и аллегорического. Таким образом, принцип тождества, впервые обоснованный в «Системе трансцендентального идеализма», находит свое наиболее полное выражение в понимании Ф.В. Шеллингом мифологии. Мифология представляет собой подлинную символику, в которой реальное тождественно с идеальным, конечное с бесконечным, значение с бытием. Посредством символа миф соединяет Абсолют и мир культуры, человеческое творчество, процесс познания человечеством своего духа, позволяет выразить поддерживаемое в Абсолюте абсолютное знание и первообразы всех вещей.

Представляя миф как одну из основных символических форм, Э. Кассирер отмечает ее особую модальность, особую способность символической объективизации чувственных данных, эмоций. И все же он придерживается несколько иной логики, чем Ф.В. Шеллинг, обрисовывая структурно-смысловую специфику мифа в трех направлениях – как форму жизни, форму мысли и как форму созерцания.

Исследуя миф как «форму жизни», Э. Кассирер замечает, что истоком мифа является «мана», изначальное единство мифа, где тело и душа еще не различаются. Дальше происходит дифференциация, но так как миф всегда магичен и мистичен, его дифференциация происходит таким образом, что основное ядро присутствует «везде» в жизни.

«Жизнь», согласно основным воззрениям Ф.В. Шеллинга, не является ни только субъективным, ни только объективным, а находится «точно на водоразделе того и другого: это неразличение субъективного и объективного» [8, с. 19].

По мнению Ф.В. Шеллинга, представляется возможным определить миф как своеобразную и изначальную форму жизни. Миф также нередко интерпретируется Ф.В. Шеллингом как специфическая, безотносительная к каким-либо историческим границам форма мышления. Миф характеризуется полной и принципиальной неразличимостью истинного и кажущегося, а также отсутствием вообще различия «представляемого» и «действительного». А это значит, что явление тождественно самому себе, есть только его настоящее и его наличность.

Эта позиция полностью подтверждается Э. Кассирером, который рассматривает миф как явную противоположность науке. Ища возможность различия этих двух форм мышления, Э. Кассирер осуществляет попытку выявить *общий принцип* модификации научного и мифологического и приходит к выводу, что в мифе действуют те же самые принципы, что и в науке, только они обладают иной модальностью.

Главной для Э. Кассирера при рассмотрении мифа в качестве «формы созерцания» и «формы наглядного представления» является идея осуществления различия священного и профанного, которая раскрывает все возможные структуры времени, пространства и числа в мифе. В отличие от научно-геометрического понимания пространства, мифическое пространство всецело зависит от заполняющих его вещей: для мифа нет вообще никакого «чистого пространства». Мифическое пространство принципиально неоднородно и принципиально конечно. Подобными чертами характеризуется и вторая «форма созерцания» в мифе – время. Мифическое время определяется прежде всего как абсолютность; оно есть проявление вечного. У Ф.В. Шеллинга время в мифе есть доисторическое время, *Ur-zeit*, скорее же это «просто вечность, движение вокруг которой имеет определенное начало и конец» [10, с. 747–748].

Таким образом, сравнительный анализ взглядов Э. Кассирера и Ф.В. Шеллинга дает возможность полагать, что теории мифа, обоснованные обоими философами, достаточно близки по содержанию. И тот и другой признают миф в качестве «первоосновы» и исходного «материала» для религии и искусства, при этом большое значение придается роли символа в мифологии. Миф рассматривается философами как необходимое условие развития человечества в целом и культуры в частности. Но следует заметить, что в исследованиях двух мыслителей все же есть некоторые различия.

Теория мифа Э. Кассирера не представляет собой простую копию теории Ф.В. Шеллинга; она прошла сквозь зеркало его философии символических форм. Весь объем материала, собранного по части мифа, был тщательно систематизирован Э. Кассирером, что позволяет ему раскрыть сущность мифа с точки зрения его внутренней структуры и организации.

Исследование особенностей мифического времени, пространства и числа и их реализации в религиях различных народов, проведенное Э. Кассирером, имеет огромное значение не только для философии в целом, но и для философии культуры и антропологии. Используемый при этом трансцендентальный метод позволил философу отразить внутреннюю глубину мифа и представить его наряду с языком в качестве основы процесса познания.

Взгляды Ф.В. Шеллинга оказались актуальны для теоретических дискуссий о

мифе и в XX в. Но следует подчеркнуть, что исследование Э. Кассирера представляет собой пример более полного и систематичного рассмотрения мифа, чем у его предшественников, и исходит из совершенно новых принципов философской рефлексии.

Библиографический список

1. *Кассирер Э.* Понятийная форма в мифическом мышлении // Кассирер Э. Опыт о человеке. М., 1998.
2. *Круглов А.Н.* Трансценденталистская интерпретация мифа (Э. Кассирер и К. Хюбнер) // Разум и экзистенция: Анализ научных и вненаучных форм мышления. СПб., 1999.
3. *Свасьян К.А.* Философия символических форм Кассирера. Ереван, 1989.
4. *Кравченко А.А.* Логика гуманитарных наук Э. Кассирера: Кассирер и Геге. М., 1999.
5. *Соболева М.Е.* Философия символических форм Э. Кассирера: Генезис. Основные понятия. Контекст. СПб., 2001.
6. *Белов В.Н.* Эрнст Кассирер: Философия символических форм // Вопросы философии. 2003. № 12. С. 177–182.
7. *Мелетинский Е.М.* Поэтика мифа. М., 2000.
8. *Кассирер Э.* Философия символических форм: в 3 т. М.; СПб., 2002. Т. 2: Мифологическое мышление.
9. *Кассирер Э.* Натуралистическое и гуманистическое обоснование философии культуры // Кассирер Э. Опыт о человеке. М., 1998.
10. *Лосев А.Ф.* Теория мифического мышления у Э. Кассирера // Там же.

M.R. Suleymanov
Virtual Reality as a Phenomenon
and “Action Category”
of the Modern Electronic Mass
Media

The application of public opinion manipulation technologies on the basis of video-messages is analyzed. The author makes the conclusion of the appearance of a new concept – the informational mosaic stream.

Key words and word-combinations: mass communication media, virtual reality, video-messages.

Анализируется применение технологий манипуляции общественным мнением на основе видеомеседжей. Автор приходит к выводу о появлении нового контента – информационного мозаичного потока.

Ключевые слова и словосочетания: средства массовой коммуникации, виртуальная реальность, видеомеседжи (видеопослания).

УДК 316.77:004.946
ББК 60.561.3:73

М.Р. Сулейманов

ВИРТУАЛЬНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ КАК ФЕНОМЕН И РЕЖИМ ДЕЙСТВИЯ СОВРЕМЕННЫХ ЭЛЕКТРОННЫХ СМИ

В настоящее время информационный поток телевидения и контент Интернета насыщены визуальной составляющей и порой внешне переизбыточны смысловыми видео-образами и повествованиями. Перенасыщенность графикой современных медиа требует от пользователей минимальных навыков дешифровки видеопосланий / кодов (в отли-

чие от текстуальных или вербальных). Вместе с тем визуальная информация, как правило, дифференцирована по целевым аудиториям. В этом визуально дифференцированном и структурированном информационном потоке «свободное плавание» потребителя осуществляется легче, поскольку видеомессидж сконструирован универсально, усредненно и оттого понятен всем и каждому. Именно из-за видимой легкости «считывания» передаваемой информации ее декодировка становится значимым ресурсом в борьбе за внимание публики.

Людам свойственно постоянно сканировать окружающее пространство при помощи саккад – быстрых произвольных движений глаз. Они форматируют всю психическую деятельность людей и решают важную задачу – осуществление постоянного поиска новой информации в окружающем пространстве. «Если деталей мало – глаз страдает. Он проскальзывает, тщетно пытаясь зацепиться за отсутствующие выпуклости визуальной среды. Если после очередной саккады глаз не находит новых деталей, в мозг не поступает своевременный сигнал. Психика, оснащенная ненормально функционирующим глазом, узнает, что такое стресс и угнетенность. И психическая деятельность человека становится вялой, скучной и несчастной» [1, с. 16]. Другими словами, когда глазу скучно – слабеет внимание, память и мышление. Восприятие обеспечивается не только физиологическими процессами – на него влияют и память, и желание нового, и личные вкусы, и социальные потребности.

Психологические основания перехода от текста к образу кроются в самих особенностях человеческого восприятия, которое обеспечивает непрерывную связь человека с миром и создает информационный фон, на котором разворачивается психическая жизнь. Электронным СМИ, включающим человека и общество в череду важнейших событий и придающим восприятию функции соучастия, сегодня отводится ведущее место в формировании образа мира, передаче и трансляции социокультурных и политических ценностей и традиций.

Современный человек отделен от мира насыщенной коммуникационной сетью, он «... все плотнее окружен мультимедийными средствами с экранами, мониторами, дисплеями: он буквально срастается с ними в гибридные человеко-технические комплексы, со специфичным набором функций, не типичных для людей не-технической цивилизации: человек-с / перед-камерой, человек-за / с-компьютером, человек-с-мобильным телефоном, человек-за-рулем и т.д.» [2, с. 84].

Внедрение образов, типажей, смыслов, транслируемых экранной культурой, не только распространяется на домашнюю сферу, но и активно вторгается во временные «мобильные социальные пространства» – на улицах, в супермаркетах, на транспорте, на работе, в политической жизни. Кроме того, этому способствует и быстрое насыщение населения карманными, носимыми и потому доступными буквально все 24 часа в сутки и 7 дней в неделю экранными медиа (к примеру, портативными ноутбуками, i-Phone с Интернет-связью, а также средствами мобильной связи последнего поколения).

В связи с изложенным представляется актуальным исследование психологических, социокультурных и политических механизмов создания и поддержания виртуальной реальности современными электронными средствами массовой информации.

Стремительно формирующееся информационное общество объективно способствует деформации социальной реальности, которая средствами масс-медиа зачастую целенаправленно подменяется виртуальной реальностью. По словам Д.В. Иванова, «реальность – это метафора, раскрывающая суть общества прошлого и позапрошлого веков, а виртуальность – подходящая метафора для нынешнего общества. Теперь виртуальность функционально занимает место, освобожденное исчезнувшей реальностью. Именно виртуальность становится консервативной и надежной основой деятельности, превращаясь в понятную обыденность» [3].

Виртуальная реальность предстает как поток образов, идей, слов и смыслов, создаваемых профессионально обученными людьми, прежде всего брендменеджерами, имиджмейкерами, тележурналистами, блогерами. Однако избыточная, но профессионально сделанная навязываемая виртуальная образность опережает создание внутренних образов людей, вытесняет способность к самостоятельному их конструированию и оставляет лишь потребительское право на желание, выбор и эмоциональную реакцию.

Человек скользит взглядом по визуальному потоку и управляет впечатлениями посредством мыши или пульта. И *«видимость» все чаще получает приоритет, нежели контент: не кто и что говорит или пишет, а как при этом выглядит, сохраняет ли «лицо» – достойную поведенческую рамку в сложных обстоятельствах – и способен ли пробудить чувство сопереживания – вот факторы, которые все чаще становятся основными при восприятии информации, неведом, вылавливающим только яркие смысловые видеокартинки.* «Процесс конструирования видеообраза происходит на языке пиктографий – неких визуально-смысловых сочетаний, заменяющих или шифрующих информацию в особые значения. В этой связи справедливо говорят о новом околдовывании мира, когда усложнение технологий вместе с упрощением их использования создают новое мифологическое пространство» [4, с. 83]. Такая ситуация обнаруживается во всех сферах социальной жизни, но с особенной ясностью проявляется в политических процессах.

Политика с легкостью освоила практики формирования «клипового восприятия» действительности: процесс профессионального конструирования такой массовой коммуникации завораживает и показывает, насколько сложным феноменом может стать конечный продукт, даже такой стандартный и технологичный, как теленовости или медиа-сопровождение избирательных кампаний. Формирование не только общественного мнения, но и по большому счету социального настроения, социально-политической установки происходит на фоне массивного воздействия образов.

Социологи отмечают низкий уровень доверия к политическим институтам и лидерам, обусловленный стандартностью их политических лозунгов и идей. Тем не менее, например, степень электорального участия в избирательных кампаниях высока, ибо «мощное вторжение новых информационных технологий обогатило изобразительные и выразительные средства и возможности журналистики, массовой и межличностной коммуникации. Гипертекст революционизировал представление о структуре печатных текстов, а инфографика и цвет оживили и рас-

ширили графическую составляющую текста, которая придает необычный динамизм и разносторонность взгляду на сегодняшний мир, делая его не только стереоскопичным, но и преодолевающим пространство и время» [5, с. 3].

Еще один из важных аспектов визуальной составляющей системы коммуникаций – социальные представления людей, соотносящие видеообразы с имеющимся у них коммуникативным опытом. Принимая во внимание то, что интерпретация визуального образа в значительной степени зависит от совокупности собственных представлений, можно сделать вывод об отсутствии универсального кода для расшифровки всех смыслов. Впрочем, сегодня люди в своем поведении – политическом, потребительском, повседневном – ориентируются не столько на вещи, сколько на образы вещей, на образы людей, на образы событий.

Поскольку задачей политической коммуникации является создание образа, благодаря которому и происходит влияние на зрителя, то задачей коммуникативных технологий становится направленное символическое воздействие на то, как потребитель смотрит и воспринимает изображение, как формируется его мировоззрение. Иными словами, *коммуникативные технологии перемещают визуальные смыслы «изображения» и «взгляда / ракурса» в более широкий контекст властных отношений, когда формируется новый социальный порядок: к нам поступает не готовая ментальная модель реальности, а ее пазлы, которые необходимо постоянно конфигурировать и переконфигурировать.*

Электронные СМИ путем использования специальных коммуникативных технологий – семиотических, лингвистических, визуальных – переводят эти образы в плоскость актуального общественно-политического дискурса: «В результате этого определенные социально сконструированные понятия из формата «новых, оригинальных» постепенно переводятся в формат «нормальных, простых» – становятся привычными. Искусственно созданные образы формируют и новые общественно-политические роли, новые социальные отношения, делая их «естественными», банальными» [6]. Эти тенденции в сфере политической коммуникации явственно предстают сегодня в ходе проведения избирательных кампаний, когда все более явным стало использование современных политтехнологий, призванных обеспечить политическим партиям и лидерам «взятие» главенствующих позиций в федеральном и региональных парламентах, муниципальных органах власти.

В политической практике современной России проявляется очевидное противоречие между декларируемой и реально действующей механикой организации и проведения выборов. С одной стороны, именно выборы выступают целостной, отлаженной системой рациональной организации коммуникативных и информационных региональных пространств. При этом провинциальное общественное мнение достаточно разнообразно реагирует на идеологемы, транслируемые центром [7–9]. *Наряду с политическим анализом и прогнозированием результата все большее значение приобретают методы, позволяющие учесть, согласовать и консолидировать интересы различных социальных и политических групп регионального социума. Именно поэтому для региональных политтехнологов особый интерес представляет способ конструирования визуального потока, наполнения его определенным контекстом.*

С другой стороны, широкое использование визуальных технологий, действующих в обход человеческого сознания, заставляет усомниться в самих возможностях рационализации и рационального контроля политического процесса. Сам политический процесс начинает все больше походить на соиздание мифа, который, в свою очередь, нуждается в оправдании.

Одним из первых политические составляющие визуальной образности, ее мощный мифосозидательный потенциал отметил Р. Барт в середине XX в. [10]. Изучая структуру видеосообщений и их последовательность, Р. Вильямс раскрыл принципы конфигурирования информации: «То, что нам предлагают, – это уже не программа, состоящая из дискретных единиц, с определенными вставками, но спланированный поток, в котором подлинная серия – это не опубликованная последовательность рубрик программы, но последовательность, трансформированная включением другой последовательности, которые вместе якобы и составляют реальный поток» [11]. Многочисленные фотографии обеспечивают доказательство подлинности происходящего. Однако нельзя не согласиться с Ж. Бодрийаром: «...мир, запечатленный камерой, – уже не тот, каким он был прежде. Он меняется в тот самый момент, когда его фотографируют. Это уже не естественный мир, а нечто другое – сверхъестественное, ирреальное. Я думаю, что любое изображение – отчасти обманка. Игра видимостей и виденья. Не реальность, которая играет с симулякром, а симулякры, играющие с собой, и поэтому отсылающие к чему-то иному» [2, с. 86].

В современных политических процессах информационный поток все более и более составляется из ослепляющих, противоречивых фрагментов особого образного ряда, соотносящихся друг с другом замысловатым образом. Эта мозаика выбивает почву из-под ног наших старых идей и обстреливает нас разорванными и лишенными смысла «клипами», мгновенными кадрами. Таким образом, мы живем, по сути, в «клип-культуре», и речь идет о появлении особого механизма осуществления глобальной власти – Синоптиконе (термин предложен рядом ученых (З. Бауман, Т. Матисен) по аналогии с «Паноптиконом» Мишеля Фуко) [12].

Если Паноптикон находил выражение в наблюдении меньшинства за большинством, привитии обитателям сообщества единых норм дисциплины, поведения, оценок происходящего, то Синоптикон реализуется в наблюдении огромного большинства за меньшинством. В этих условиях электронные СМИ придерживаются определенных режимов действия, помогающих выйти из ситуации рассогласования политических деклараций и повседневного опыта.

Само понятие «режим действия» было введено Л. Болтански и Л. Тевено для того, чтобы понять механизмы взаимодействия участников в ситуациях рассогласования, спора [13; 14]. Они выделяли три режима оправдания: *режим справедливости* (совместный поиск эквивалентности, то есть создание общей системы разделяемых смыслов и значений), *аффективный режим* (взаимодействие, направленное на эмоциональное замещение эквивалентности) и *режим близости* (направленный на сохранение текущего окружения).

Обращаясь к методологии Л. Болтански и Л. Тевено, можно резюмировать, что современные электронные СМИ в своих посланиях к электорату, нагружая

и перегружая образный ряд, дают простые рецепты расшифровки / декодирования образного текста по трем основным континуумам: справедливость – несправедливость; восхищение – отвращение; известность, узнаваемость – неизвестность. Во многом именно поэтому такой упрощенный режим действия средств массовой информации способствует наиболее некритическому восприятию контента потребителями, что позволяет успешно манипулировать общественными настроениями и политическими предпочтениями граждан.

Библиографический список

1. Куликова М., Торгашев А. Формула красоты // Огонек. 2005. № 27.
2. Кулик И. Жан Бодрийяр: Мир, запечатленный камерой, – уже не тот, каким он был в реальности // Артхроника. 2002. № 3.
3. Иванов Д.В. Глэм-капитализм [Электронный ресурс]. URL: <http://www.apn.ru/publications/comments21195.htm>
4. Колосов А.В. Визуальные коммуникации в социально-политических процессах // Вестн. РУДН. Сер.: Политология. 2006. № 1 (6).
5. Засурский Я.Н. Дизайн, конвергенция и демассификация журналистики // Вестн. Моск. унта. Сер. 10: Журналистика. 2004. № 4.
6. Тулунов В. Визуализация СМИ как факт и необходимость // Акценты: Новое в массовой коммуникации: альманах. Воронеж, 2005. Вып. 7–8 (56–57).
7. Барзилов С.И., Наумов С.Ю. Российская провинция как политический феномен. Саратов, 2003.
8. Барзилов С.И., Чернышов А.Н. Регион как субъект политики. Саратов, 2002.
9. Фомин О.Н. Провинциальная Россия: двадцать лет реформ. Саратов, 2004.
10. Барт Р. Избранные работы. Семиотика. Поэтика. М., 1989.
11. Массовая культура: учеб. пособие / К.З. Акопян, А.В. Захаров и др. М., 2004.
12. Фуко М. Надзирать и наказывать: Рождение тюрьмы. М., 1999.
13. Титаев К. Метафоры Люка Болтански и Лорана Тевено как инструмент анализа повседневной жизни сельской России [Электронный ресурс]. URL: <http://msses.flybb.ru/topic57.html>
14. Тевено Л. Креативные конфигурации в гуманитарных науках и фигурации социальной общности [Электронный ресурс]. URL: <http://magazines.russ.ru/nlo/2006/77/teve22.html>

РЕЦЕНЗИИ. ХРОНИКА НАУЧНЫХ СОБЫТИЙ

O.I. Tsybulevskaya,
T.V. Milusheva
Monograph Review: *Channov S.E.*
Official Legal Relation:
the Concept, Structure and
Provision / ed. by V.V. Volodin.
Moscow: Os-89, 2009

УДК 342.9
ББК 67.401

**О.И. Цыбулевская,
Т.В. Милушева**

**РЕЦЕНЗИЯ
НА МОНОГРАФИЮ:
Чаннов С.Е. Служебное
правоотношение: понятие,
структура, обеспечение /
под ред. В.В. Володина.
М.: Ось-89, 2009**

Реформа государственной и муниципальной службы продолжается уже более восьми лет, но, несмотря на это, она пока еще далека от завершения. Даже принятые Федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» не применяются полностью из-за отсутствия целого ряда подзаконных правовых актов по отдельным вопросам прохождения государственной и муниципальной службы. Проект федерального закона «О государственной правоохранительной службе» уже более пяти лет находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, то вновь направляется на доработку в Администрацию Президента РФ. Еще хуже положение с законодательным актом, призванным

регулировать государственную военную службу, – пока не существует не только соответствующего законопроекта, но даже и концепции его построения. Все это, безусловно, негативным образом сказывается на качестве публичного управления.

Данная ситуация связана во многом с отсутствием у законодателей четких представлений о том, в чем именно должна проявляться специфика правового регулирования служебных отношений по сравнению с обычными трудовыми, какие юридические приемы и методы позволят обеспечить наибольшую эффективность государственной и муниципальной служебной деятельности. Эти и многие другие вопросы настоятельно требуют разрешения.

В связи с изложенным отметим своевременность монографии С.Е. Чаннова, поскольку автором предпринята успешная попытка рассмотрения служебных отношений.

Рецензируемая работа оригинальна по замыслу и способам его воплощения. Она затрагивает актуальные проблемы построения новой, адекватной потребностям правового государства, модели правового регулирования государственной и муниципальной службы в Российской Федерации. Эти вопросы постоянно находятся в центре внимания политико-правовой науки. Но благодаря инновационному осмыслению, серьезному анализу в данной книге они получили авторский ракурс раскрытия.

Новизна исследования заключается в том, что впервые в российской юридической науке проводится комплексное изучение сущности и структуры, а также отдельных элементов служебного правоотношения – теоретической конструкции, не до конца изученной юридической наукой. Автором монографической работы подробно рассматриваются признаки, дается развернутая классификация исследуемого феномена.

Результатом инновационного подхода, серьезного анализа различных точек зрения явилось сформулированное в монографии авторское определение служебного правоотношения. Под ним С.Е. Чаннов понимает «урегулированное нормой права и охраняемое принудительной силой государства общественное отношение, сторонами которого являются государственные или муниципальные служащие – с одной стороны и соответствующие публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) – с другой, возникающее в процессе организации и функционирования государственной и муниципальной службы как видов профессиональной деятельности, связанное с осуществлением властных полномочий, характеризующееся стабильностью, иерархической подчиненностью и юридическим неравенством сторон».

Заслуживает внимания и всяческой поддержки авторское критическое отношение к распространенной в настоящее время в науке трудового права концепции разделения служебного правоотношения на «государственно-служебное» и «служебно-трудовое», С.Е. Чанновым обосновывается вывод о ее нецелесообразности. Ученый утверждает, и с этим следует согласиться, что «правильно говорить о выделении четырех групп служебных правоотношений: возникающих в сфере государственной гражданской службы; возникающих в сфере государственной правоохранительной службы; возникающих в сфере го-

сударственной военной службы; возникающих в сфере муниципальной службы». При этом верно подчеркивается, что все служебные правоотношения на государственной службе могут быть обозначены термином «государственно-служебные», а на муниципальной – «муниципально-служебные».

Результатом применения системного подхода является обоснование структурных элементов исследуемого феномена. Таковыми, по мнению С.Е. Чаннова, являются субъекты, объект и содержание служебных правоотношений. Выделение указанных элементов является достаточно распространенным в рамках общей теории права и отраслевых юридических наук. В то же время применительно к служебным правоотношениям их комплексный анализ ранее не проводился.

В работе обосновывается двухсубъектный, по общему правилу, характер служебного правоотношения и выделяются случаи, когда служебное правоотношение, в исключение из общего правила, может быть многосубъектным. Впервые также рассматриваются вопросы служебной правоспособности и дееспособности.

Автор не оставляет без внимания имеющуюся в настоящее время в законодательстве о государственной и муниципальной службе проблему смешения фигур нанимателя как стороны служебного правоотношения и его представителя, а также работодателя.

Значительной степенью новизны обладает материал, посвященный изучению содержания служебного правоотношения, которое составляют права и обязанности его сторон. С.Е. Чанновым производится разграничение прав и обязанностей служащих, реализуемых в служебных правоотношениях и за их пределами (хотя и являющихся служебными). В рамках данных рассуждений формулируются основные права нанимателя.

Структурно монографическое исследование строится таким образом, чтобы создать по возможности целостное восприятие о проделанной работе.

Если первая глава монографии имеет преимущественно теоретический характер, то вторая в большей степени направлена на решение практических проблем и посвящена изучению способов обеспечения надлежащей реализации служебных правоотношений. Рассматриваются основные средства обеспечения надлежащей реализации служебных правоотношений, среди которых автор выделяет административно-правовые запреты, ограничения и обязанности, установленные для государственных и муниципальных служащих. На основании их анализа он приходит к справедливому выводу, что существующая в настоящее время их система лишена необходимой гибкости. Предлагается дифференцировать действующие охранительные нормы в зависимости от тяжести наступающих при их нарушении последствий.

Исходя из этого обосновывается необходимость формирования в служебном законодательстве института дисциплинарного принуждения, включающего предупредительные и пресекающие меры, направленные на обеспечение надлежащей реализации служебных правоотношений. С.Е. Чаннов предлагает закрепить в служебном законодательстве презумпцию нелояльности государственного или муниципального служащего, не исполнившего должным образом свою служебную обязанность, нарушившего ограничение или запрет, которая относится к числу неопровержимых (*praesumptiones juris et de jure*).

Наибольший интерес, на наш взгляд, представляет детальный анализ такого специфического для государственной и муниципальной службы охранительного механизма, как механизм предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Несмотря на то что институт конфликта интересов введен в российское законодательство о государственной службе более шести лет назад (о муниципальной службе более двух лет назад) и комиссии по урегулированию конфликта интересов созданы во многих органах власти, количество дел, рассматриваемых ими, остается относительно небольшим. Между тем скрытые конфликты интересов способны негативным образом влиять на исполнение государственными и муниципальными служащими их должностных обязанностей и, таким образом, снижать эффективность всего публичного управления.

В монографии предлагается ряд путей решения этой проблемы, среди которых наибольший интерес представляет закрепление в подзаконных актах, устанавливающих особенности предотвращения и разрешения конфликта интересов в различных государственных органах, перечня ситуаций, связанных с наличием потенциальной угрозы возникновения конфликта интересов.

Автор подвергает всестороннему анализу институт дисциплинарной ответственности в служебных правоотношениях. С.Е. Чаннов аргументированно доказывает, что по своему целевому назначению дисциплинарная ответственность в системе публичной службы принципиально отличается от дисциплинарной ответственности участников трудовых правоотношений. Между тем в российском законодательстве это различие практически не учитывается, существующие нормы о дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих представляют собой рецепцию или даже прямое повторение норм ТК РФ. В связи с этим в работе предлагается реформирование института дисциплинарной ответственности исходя из разделения дисциплинарных проступков на «внутренние», «публичные» и «смешанные». Для каждого их вида должна быть предписана своя процедура рассмотрения и вынесения наказания.

Анализ существующих проблем привлечения служащих к дисциплинарной ответственности и представленные на его основе предложения по изменению законодательства имеют не только теоретическое, но и важное практическое, даже прикладное значение.

Высоко оценивая монографическое исследование, проведенное С.Е. Чанновым, полагаем возможным высказать некоторые замечания, касающиеся спорных или недостаточно аргументированных положений. На наш взгляд, критически можно оценить лишь два аспекта исследования:

1. Понятие обеспечения служебных правоотношений автором рассматривается в узком смысле исключительно через призму охранительных механизмов. Между тем понятие обеспечения служебных правоотношений не сводится только к охранительным нормам, а включает также их организационное, финансовое, кадровое и прочее обеспечение.

2. Требуется дополнительной аргументации монистический подход к объекту правоотношений.

В целом рецензируемая монография производит впечатление комплексной научной работы, вносящей несомненный вклад в юридическую науку. Пред-

ставляется, что она может быть полезна как научным работникам, так и практикам, занимающимся проблемами государственной и муниципальной службы.

Данная книга позволяет по-новому взглянуть на различные процессы и явления, протекающие в постсоветском обществе.

Глубокий, вдумчивый, научно обоснованный подход к анализу животрепещущих проблем свидетельствует о подлинной заинтересованности автора в раскрытии творческого потенциала правового регулирования государственной власти, направленного на гармонизацию процессов взаимного влияния права и государства, создание предпосылок, обеспечивающих необратимый характер демократизации властных структур.

T.Yu. Smolova
All-Russian Student Scientific
and Practical Conference
“Modern Region Development:
the Crossroads of Science
and Practice”

УДК 061.3
ББК 6/8

Т.Ю. Смолова

**ВСЕРОССИЙСКАЯ
СТУДЕНЧЕСКАЯ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ
«РАЗВИТИЕ
СОВРЕМЕННОГО РЕГИОНА:
ПЕРЕКРЕСТКИ НАУКИ
И ПРАКТИКИ»**

Современное высшее образование невозможно представить без его научно-исследовательской составляющей. Лучшие традиции российской высшей школы нацеливают на то, чтобы студент не только получил соответствующие знания, но и имел навыки научной и аналитической работы. В значительной степени этому способствуют студенческие конференции, проводимые вузами страны.

В начале ноября 2007 г. силами деканата и кафедр факультета политико-правового управления Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина была организована и проведена I Всероссийская

студенческая научно-практическая конференция «Развитие современного региона: перекрестки науки и практики». В ее работе приняли участие свыше ста студентов всех факультетов и филиалов академии, московских, екатеринбургских, тамбовских вузов. Они представили результаты исследований политических, правовых, коммуникативных, социально-экономических аспектов публичного управления на федеральном и региональном уровнях.

Некоторые аспекты проводимой конференции стали по-настоящему уникальными. В частности, кафедрой английского языка ПАГС была организована работа секции «Международный опыт развития управленческих коммуникаций», а в рамках центра межкультурной управленческой коммуникации ПАГС для формирования сборника студенческих научных работ на английском языке была организована студенческая редакционная коллегия.

В ноябре 2009 г. состоялась уже III Всероссийская студенческая научно-практическая конференция «Развитие современного региона: перекрестки науки и практики», в которой приняли участие свыше 150 студентов из одиннадцати вузов шести российских регионов: Саратовской, Брянской, Ульяновской, Волгоградской, Амурской областей, а также города Москвы.

Активное участие в подготовке и проведении конференции приняли доктор юридических наук, профессор О.И. Цыбулевская, доктор политических наук, профессор В.А. Труханов, доктор социологических наук, профессор О.А. Ожегова. Весомый вклад внесла кандидат филологических наук, доцент кафедры социальных коммуникаций Е.В. Дзякович.

На пленарном заседании большой интерес вызвали выступления Александра Дрынкина «Проблемы антикоррупционной экспертизы в российском политическом пространстве», Нелли Васюниной «Сиротство как социальная проблема России: региональный аспект», Максима Шестакова «Патриотизм – основное качество гражданина России», Елены Стрелковой «Бренды российской глубинки и имидж региона (на примере местной идентичности Прихоперья)», Максима Буняева «Власть и молодежные субкультуры: практика взаимодействия».

В рамках конференции состоялся «круглый стол» по вопросам развития избирательного законодательства в регионах (на примере Амурской и Саратовской областей), в котором приняли участие студенты и преподаватели факультета политико-правового управления Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина, специального факультета Саратовского юридического института МВД России и юридического факультета Амурского государственного университета (г. Благовещенск, Амурская область).

Работа секционных заседаний конференции была организована на принципах студенческого самоуправления. В частности, результаты обсуждения выступлений участников на секциях подводились самими участниками, которые путем тайного голосования определяли лучший доклад и выступление. Руководителями работы секций традиционно выступили ведущие преподаватели кафедр факультета политико-правового управления.

Заметный интерес у участников вызвала работа секции, которая была впервые организована в рамках конференции, – «Антикоррупционная политика современного Российского государства». Здесь были озвучены и обсуждены

доклады: «Институты гражданского общества как превентивный элемент современного антикоррупционного механизма», «Коррупция в арбитражных судах Российской Федерации», «Предотвращение коррупции в налоговой сфере», «Пути преодоления коррупции в России», «Социально-политические причины развития коррупции в России», «Антикоррупционная экспертиза в региональном законодательном процессе».

Особо следует отметить возможность участия в научных мероприятиях конференции студентов младших курсов, которые делают в науке свои первые шаги. Специально для студентов первого курса всех специальностей в студенческой научно-практической конференции организована работа секции «Окно в науку».

Творческие научные работы были выполнены на достаточно высоком уровне, отражали широкий спектр общественно значимых проблем. Традиционно по итогам конференции будет издан сборник материалов.

По окончании работы конференции был проведен торжественный концерт, на котором подведены итоги, награждены грамотами и ценными подарками как студенты, так и их научные руководители.

Сегодня на факультете политико-правового управления ПАГС заложены хорошие традиции научно-исследовательской работы молодых ученых. Политика академии, позиция кафедр факультета способствуют развитию студенческой науки, воспитанию гражданственности, повышению знаний, умений и навыков будущих специалистов, студентов и бакалавров.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Акимов Анатолий Николаевич – аспирант кафедры философии Московского государственного технологического университета «Станкин»
e-mail: akimov21@rambler.ru

Антошина Наталья Михайловна – кандидат юридических наук, начальник департамента по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе аппарата полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе (г. Нижний Новгород)
e-mail: natalyant@yandex.ru

Арзамов Дмитрий Алексеевич – аспирант кафедры политических наук Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: sambur_sar@rambler.ru

Афанасьева Ольга Валентиновна – кандидат политических наук, доцент, эксперт Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления
e-mail: afanasieva@formulaprava.ru

Баханова Елена Викторовна – кандидат социологических наук, заместитель директора Ульяновского филиала Современной гуманитарной академии
e-mail: bakhanova@inbox.ru

Богомолова Ксения Игоревна – адъюнкт кафедры уголовного права и криминологии Саратовского юридического института МВД России
e-mail: bogomolov-81@mail.ru

Власова Оксана Вячеславовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Югорского государственного университета (г. Ханты-Мансийск)
e-mail: OksanaVlasova66@jandex.ru

Галиуллин Тимур Талгатович – аспирант кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (Республика Башкортостан, г. Уфа)
e-mail: titaga@mail.ru

Гильфанова Марина Геннадиевна – преподаватель кафедры гуманитарных и социальных наук Саратовского военного института внутренних войск МВД РФ
e-mail: marinagilfanova1@rambler.ru

Гонда Владимир – кандидат экономических наук, профессор Экономического университета (г. Братислава, Словацкая Республика)
e-mail: vladimir.gonda@euba.sk

Гриценко Николай Павлович – кандидат исторических наук, главный редактор общественно-политической газеты «Единая Россия на Кубани» (г. Краснодар)
e-mail: GritsenkoNP@mail.ru

Дубровский Олег Николаевич – старший преподаватель Тывинского государственного университета, аспирант кафедры государственного права Хакасского государственного университета имени Н.Ф. Катанова (г. Кызыл, Республика Тыва)
e-mail: hawk75@mail.ru

Елисеева Елена Владимировна – инспектор центра временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей при ГУВД по Саратовской области, соискатель кафедры социологии коммуникаций и управления Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского
e-mail: elissartt@mail.ru

Ермолаева Анна Всеволодовна – кандидат исторических наук, профессор кафедры документационного обеспечения управления Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: kafdou@pags.ru

Заббаров Артур Газинурович – аспирант кафедры политических наук Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: artur-zabbarov@mail.ru

Зитев Евгений Сергеевич – аспирант кафедры философии Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: eudgenescorpse@rambler.ru

Иванова Ксения Николаевна – консультант по работе с выборными органами местного самоуправления министерства регионального развития Саратовской области, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: IvanovaKN@saratov.gov.ru

Иванова Марина Александровна – преподаватель кафедры теории государства и права и конституционного права Оренбургского государственного университета
e-mail: zabor_a@mail.ru

Исаева Анна Вячеславовна – аспирант кафедры философии и методологии гуманитарных наук Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского
e-mail: isaevaav82@mail.ru

Исакулов Шухрат Наркулович – кандидат экономических наук, докторант кафедры теории и практики современного менеджмента Академии государственного и общественного строительства при Президенте Республики Узбекистан (г. Ташкент, Республика Узбекистан)
e-mail: shukhrat_i@inbox.uz

Кадушина Виктория Александровна – старший преподаватель кафедры физического воспитания Саратовского государственного социально-экономического университета
e-mail: ka_vika@mail.ru

Касьянова Олеся Владимировна – старший преподаватель кафедры гражданского процесса, трудового и экологического права Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: olekas2008@yandex.ru

Круглякова Валентина Борисовна – старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Саратовского юридического института МВД России
e-mail: kvb106@mail.ru

Кузнецова Ольга Вячеславовна – старший преподаватель кафедры конституционного права Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: kuznecolga@yandex.ru

Мамонов Михаил Викторович – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: mamonovmv@mail.ru

Масленникова Елена Викторовна – кандидат социологических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: gmu@pags.ru

Милушева Татьяна Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: milusheva.tatjana@rambler.ru

Румянцева Елена Станиславовна – кандидат политических наук, доцент кафедры гуманитарных дисциплин филиала Волго-Вятской академии государственной службы в г. Рыбинске
e-mail: audit-garant@list.ru

Самарина Ирина Сергеевна – ассистент кафедры социологии Южно-Уральского государственного университета (г. Челябинск)
e-mail: irinka17@mail.ru

Свертков Игорь Александрович – аспирант кафедры социологии и политологии Воронежского государственного университета
e-mail: svertkov2007@rambler.ru

Семенов Николай Владимирович – аспирант кафедры истории и этноконфессиональных отношений Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: semenov54@mail.ru

Сергеев Сергей Геннадьевич – кандидат политических наук, доцент кафедры конституционного права Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: vestnik@pags.ru

Смолова Татьяна Юрьевна – кандидат юридических наук, декан факультета политико-правового управления Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: dekpou@pags.ru

Спесивов Виктор Викторович – аспирант кафедры гражданского процесса, трудового и экологического права Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: viktor-spesivov@yandex.ru

Сулейманов Мир Рафхатович – старший преподаватель кафедры социальных коммуникаций Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: mrsul@mail.ru

Труханов Виктор Александрович – доктор политических наук, профессор кафедры политических наук Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: sambur_sar@rambler.ru

Фаритов Вячеслав Тависович – ассистент-аспирант кафедры философии Ульяновского государственного технического университета
e-mail: vfar@mail.ru

Цыбулевская Ольга Ивановна – доктор юридических наук, профессор кафедры теории права Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина
e-mail: kafteorprava@pags.ru

Чирун Сергей Николаевич – кандидат социологических наук, доцент кафедры политических наук Кемеровского государственного университета
e-mail: Sergii-tsch@mail.ru

Шапаров Александр Евгеньевич – кандидат политических наук, доцент кафедры истории и политологии Архангельского государственного технического университета
e-mail: teledvina@rambler.ru

Шатилов Иван Николаевич – кандидат социологических наук, доцент кафедры социальной работы Балашовского института (филиала) Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского
e-mail: ivanko79@rambler.ru

Шишкарёв Сергей Николаевич – кандидат юридических наук, председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по транспорту (г. Москва)
e-mail: transport@duma.gov.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Anatoly Nikolaevich Akimov – post-graduate student of the Philosophy Chair, Moscow State Technological University “Stankin”
e-mail: akimov21@rambler.ru

Natalia Mikhailovna Antoshina – Candidate of Jurisprudence, head of the department of personnel questions, state awards and civil service of the plenipotentiary of the President of the Russian Federation in Privolzhsky Federal District (Nizhny Novgorod)
e-mail: natalyant@yandex.ru

Dmitriy Alekseevich Arzyamov – post-graduate student of the Politics Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin
e-mail: sambur_sar@rambler.ru

Olga Valentinovna Afanasieva – Candidate of Politics, docent, expert of the Legal Issues of Federalism and Local Government Fund
e-mail: afanasieva@formulaprava.ru

Elena Viktorovna Bakhanova – Candidate of Sociology, deputy director of the Ulyanovsk branch of the Modern Humanities Academy
e-mail: bakhanova@inbox.ru

Ksenia Igorevna Bogomolova – post-graduate student of the Criminal Law and Criminology Chair, Saratov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
e-mail: bogomolov-81@mail.ru

Oxana Vyacheslavovna Vlasova – Candidate of Law, docent of the State and Law Disciplines Chair, Yugorsk State University (Khanty-Mansiisk)
e-mail: OksanaVlasova66@jandex.ru

Timur Talgatovich Galiullin – post-graduate student of the Public Administration Chair, Bashkir Academy for Civil Service and Administration under the President of the Republic of Bashkortostan (the Republic of Bashkortostan, Ufa)
e-mail: titaga@mail.ru

Marina Genadievna Gilphanova – lecturer of the Humanities and Social Sciences Chair, Saratov Military Institute of Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Saratov
e-mail: marinagilfanova1@rambler.ru

Vladimir Gonda – Candidate of Economics, Professor of the Economic University (Bratislava, the Republic of Slovakia)
e-mail: vladimir.gonda@euba.sk

Nikolay Pavlovich Gritsenko – Candidate of History, editor-in-chief of the public-political newspaper “Edinaya Rossiia na Kubani” (Krasnodar)
e-mail: GritsenkoNP@mail.ru

Oleg Nikolaevich Dubrovsky – senior lecturer of the Tyvinian State University, post-graduate student of the State Law Chair, Khakass State University named after N.F. Katanov (Kyzyl, the Republic of Tyva)
e-mail: hawk75@mail.ru

Elena Vladimirovna Eliseeva – inspector of the temporary custody centre for juvenile delinquents under the GUVd of the Saratov Region, competitor for the Communications and Management Sociology Chair, Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky
e-mail: elissartt@mail.ru

Anna Vsevolodovna Ermolaeva – Candidate of History, Professor of the Management Documentation Maintenance Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin
e-mail: kafdou@pags.ru

Artur Gazinurovich Zabbarov – post-graduate student of the Political Sciences Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin
e-mail: artur-zabbarov@mail.ru

Evgeny Sergeevich Zitev – post-graduate student of the Philosophy Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin
e-mail: eudgenescorpse@rambler.ru

Ksenia Nikolaevna Ivanova – adviser on the work with local government elective bodies of the Ministry of Regional Development of the Saratov Region, post-graduate student of the Public Administration Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin
e-mail: IvanovaKN@saratov.gov.ru

Marina Alexandrovna Ivanova – lecturer of the Theory of State and Law and Constitutional Law Chair, Orenburg State University
e-mail: zabor_a@mail.ru

Anna Vyacheslavovna Isaeva – post-graduate student of the Philosophy and Methodology of Humanities Chair, Pedagogical Institute of Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky
e-mail: isaevaav82@mail.ru

Shukhrat Narkulovich Isakulov – Candidate of Economics, doctoral candidate of the Theory and Practice of Modern Management Chair, Academy of State and Social Formation under the President of the Republic of Uzbekistan (Tashkent, the Republic of Uzbekistan)
e-mail: shukhrat_i@inbox.uz

Viktorina Alexandrovna Kadushina – senior teacher of the Physical Training Chair, Saratov State Social and Economic University
e-mail: ka_vika@mail.ru

Olesia Vladimirovna Kasyanova – senior teacher of the Civil Process, Labor and Ecological Law, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolipin
e-mail: olekas2008@yandex.ru

Valentina Borisovna Kruglyakova – senior teacher of the Civil and Law Disciplines Chair, Saratov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
e-mail: kvb106@mail.ru

Olga Vyacheslavovna Kuznetsova – senior lecturer of the Constitutional Law Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin
e-mail: kuznecolga@yandex.ru

Mikhail Viktorovich Mamonov – Candidate of Politics, Docent of the Politics Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin
e-mail: mamonovmv@mail.ru

Elena Viktorovna Maslennikova – Candidate of Sociology, Professor of the Public Administration Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin
e-mail: gmu@pags.ru

Tatiana Vladimirovna Milusheva – Candidate of Law, docent of the Law Theory Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin
e-mail: milusheva.tatjana@rambler.ru

Elena Stanislavovna Rumyantseva – Candidate of Politics, docent of the Humanities Chair, Rybinsk branch of the Volgo-Vyatsk Academy for Civil Service
e-mail: audit-garant@list.ru

Irina Sergeevna Samarina – assistant of the Sociology Chair, South-Ural State University (Chelyabinsk)

e-mail: irinka17@mail.ru

Igor Alexandrovich Svertkov – post-graduate student of the Sociology and Political Studies Chair, Voronezh State University

e-mail: svertkov2007@rambler.ru

Nikolay Vladimirovich Semenov – post-graduate student of the History and National-Religious Relations Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin

e-mail: semenov54@mail.ru

Sergey Gennadievich Sergeev – Candidate of Politics, docent of the Constitutional Law Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin

e-mail: vestnik@pags.ru

Tatiana Yurievna Smolova – Candidate of Law, dean of the Political-Legal Administration Department, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin

e-mail: dekpou@pags.ru

Viktor Viktorovich Spesivov – post-graduate student of the Civil Procedure and Labor and Ecological Law Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin

e-mail: viktor-spesivov@yandex.ru

Mnir Rafkhatovich Suleymanov – senior lecturer of the Social Communications Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin

e-mail: mrsul@mail.ru

Victor Alexandrovich Trukhanov – Doctor of Politics, Professor of the Politics Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin

e-mail: sambur_sar@rambler.ru

Vyacheslav Tavisovich Faritov – assistant and post-graduate student of the Philosophy Chair, Ulyanovsk State Technical University

e-mail: vfar@mail.ru

Olga Ivanovna Tsybulevskaya – Doctor of Law, Professor of the Law Theory Chair, Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin

e-mail: kafteorprava@pags.ru

Sergey Nikolaevich Chirun – Candidate of Sociology, docent of the Politics Chair, Kemerovo State University

e-mail: Sergii-tsch@mail.ru

Alexander Evgenievich Shaparov – Candidate of Politics, docent of the History and Political Studies Chair, Arkhangelsk State Technical University
e-mail: teledvina@rambler.ru

Ivan Nikolaevich Shatilov – Candidate of Sociology, docent of the Social Work Chair, Balashov Institute (branch) of the Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky
e-mail: ivanko79@rambler.ru

Sergey Nikolaevich Shishkarev – Candidate of Law, chairman of the Transport Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (Moscow)
e-mail: transport@duma.gov.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4

Антошина Н.М.

Проблемы и перспективы реализации государственной кадровой политики
в сфере государственной гражданской службы 4

Масленникова Е.В.

Развитие кадрового потенциала государственной гражданской службы
субъектов Российской Федерации 8

Иванова К.Н.

Влияние качественного состава представительного органа поселения
на возможности развития муниципального образования 15

Баханова Е.В.

Экспертные методы в оценке деятельности руководителей
органов местного самоуправления 21

Галиуллин Т.Т.

Современные проблемы оценки эффективности
государственного управления 28

Ермолаева А.В.

Регламентация информационно-документационного обеспечения
в системе органов исполнительной власти 33

Дубровский О.Н.

Об организации ведения регистра
муниципальных нормативных правовых актов в Республике Тыва 40

Афанасьева О.В.

Институт Комиссара по вопросам информации: канадский опыт для России 44

РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

52

Зитев Е.С.

Феномен гражданского общества в отечественных общественных науках:
современное состояние и проблемы 52

Сергеев С.Г.	Внеконституционные политические институты: правовой феномен и политическая реальность	57
Труханов В.А., Арзамов Д.А.	Эволюция парадигмы национальной безопасности в политическом процессе России	65
Мамонов М.В.	Общественно-политическая стабильность в России: основы и механизмы достижения	70
Заббаров А.Г.	Модели взаимодействия органов власти с общественными объединениями «третьего сектора»	78
Гриценко Н.П.	Российские региональные политические элиты в условиях построения вертикали власти	83
Власова О.В.	Достоинство личности и СМИ: некоторые проблемы злоупотребления свободой слова	89
Семенов Н.В.	Потенциал исламского фактора в российском политическом процессе	96

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
102**

Шишкарёв С.Н.	Борьба с коррупцией в системе приоритетов правового обеспечения национальной безопасности России	102
Круглякова В.Б.	Проблемы реализации присяжной нормы	107
Кузнецова О.В.	Международные избирательные стандарты пассивного избирательного права	111
Иванова М.А.	Критерии выделения производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в самостоятельный вид судопроизводства	116
Спесивов В.В.	Некоторые вопросы законодательного закрепления понятия оценки доказательств в гражданском и арбитражном процессах.....	121
Богомолова К.И.	Понятие и классификация жертв преступности, связанной с иностранцами: виктимологический аспект	126
Касьянова О.В.	Проблемы правового регулирования оснований прекращения вещных прав на землю	131

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

136

Чирун С.Н.	Молодежная политика России в современном методологическом дискурсе	136
Свертков И.А.	Особенности молодежной политики в современной России	140
Елисеева Е.В.	Некоторые аспекты негативного девиантного поведения несовершеннолетних в современном обществе	145
Шапаров А.Е.	Активная государственная политика как условие развития академической мобильности	150
Румянцева Е.С.	Социально-политическая активность пожилых людей в условиях трансформирующегося общества	158
Кадушина В.А.	Социальное пространство реабилитации инвалидов: развитие и информационное освещение паралимпийского движения в России	165

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ

170

Акимов А.Н.	Современное образование – ключевой ресурс модернизации всей страны	170
Шатилов И.Н.	Актуальность научного анализа специфики управления социальной работой в условиях малого города	175
Гильфанова М.Г.	Пути формирования организации командного типа	181
Самарина И.С.	Социальная оценка культурного капитала студенческой молодежи	187
Исакулов Ш.Н.	Социальная защита прав трудовых мигрантов Республики Узбекистан и Российской Федерации	192
Гонда Владимир	Влияние мирового финансового и экономического кризиса на еврозону	196

ФИЛОСОФИЯ И КУЛЬТУРА СОЦИУМА: ПОДХОДЫ, КОНЦЕПЦИИ, МНЕНИЯ

201

Фаритов В.Т.	Классическая и неклассическая наука: онтологический аспект исследования	201
Исаева А.В.	Миф в философии Э. Кассирера и Ф.В. Шеллинга: общее и особенное	205

Сулейманов М.Р.

Виртуальная реальность как феномен
и режим действия современных электронных СМИ210

**РЕЦЕНЗИИ.
ХРОНИКА НАУЧНЫХ СОБЫТИЙ
216**

Цыбулевская О.И., Милушева Т.В.

Рецензия на монографию:

Чаннов С.Е. Службное правоотношение: понятие, структура, обеспечение /
под ред. В.В. Володина. М.: Ось-89, 2009216

Смолова Т.Ю.

Всероссийская студенческая научно-практическая конференция
«Развитие современного региона: перекрестки науки и практики»220

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ
223**

CONTENTS

PUBLIC AUTHORITIES AND PUBLIC ADMINISTRATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

4

Antoshina N.M.

Problems and Prospects of Realization of the State Personnel Policy
in the Sphere of the State Civil Service 4

Maslennikova E.V.

Development of the Public Service Personnel Potential
in the Russian Regions 8

Ivanova K.N.

The Influence of Qualitative Structure
of a Representative Body of a Settlement
on the Possibilities of Municipal Body Development 15

Bakhanova E.V.

Expert Methods in Estimation of Local Government Heads Activity 21

Galiullin T.T.

Modern Problems of Public Administration Efficiency Rating 28

Ermolaeva A.V.

Regulation of Information and Documentation Maintenance
in the System of Executive Authorities 33

Dubrovsky O.N.

On the Organization of Keeping a Register of Municipal Normative Legal Acts
in the Republic of Tyva 40

Afanasieva O.V.

The Institute of the Information Commissioner:
Canadian Experience for Russia 44

RUSSIAN STATE AND CIVIL SOCIETY: HISTORICAL EXPERIENCE AND CONTEMPORARY CONDITION

52

Zitev E.S.

The Phenomenon of Civil Society in the National Social Sciences:
Modern State and Problems 52

Sergeev S.G.	
Non-Constitutional Political Institutions: Legal Phenomenon and Political Reality	57
Trukhanov V.A., Arzyamov D.A.	
Evolution of the Paradigm of National Security in the Political Process of Russia	65
Mamonov M.V.	
Public-Political Stability in Russia: the Bases and Mechanisms of Achievement	70
Zabbarov A.G.	
Models of Interaction between Power Bodies and Public Associations of the "Third Sector"	78
Gritsenko N.P.	
Russian Regional Political Elites in Conditions of Power Vertical Construction	83
Vlasova O.V.	
Personal Dignity and Mass Media: Some Problems of Freedom of Speech Abuse	89
Semenov N.V.	
The Islamic Factor Potential in the Russian Political Process	96

**LEGAL REGULATION
IN CONTEMPORARY RUSSIA
102**

Shishkarev S.N.	
Combating of Corruption in the System of Priorities of Russian's National Security Legal Provision	102
Kruglyakova V.B.	
Problems of Realization of the Oath Norm	107
Kuznetsova O.V.	
International Election Standards of Passive Suffrage	111
Ivanova M.A.	
Criteria of the Separation of Proceedings on Cases, Arising from Public Legal Relations into an Independent Kind of Legal Proceedings	116
Spesivov V.V.	
Some Issues of Legalization of the Conception of Evidences Evaluation in the Civil Procedure and Arbitrage Procedure	121
Bogomolova K.I.	
The Concept and Classification of Victims of Crime Concerning Foreigners: Victimological Aspect	126
Kasyanova O.V.	
Problems of Legal Regulation of the Bases of the Property Right to Land Suspension	131

SOCIAL POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

136

Chirun S.N.	
Youth Policy of Russia in the Modern Methodological Discourse	136
Svertkov I.A.	
Peculiarities of Youth Policy in Modern Russia	140
Eliseeva E.V.	
Some Aspects of Negative Deviant Behavior of the Minors in the Modern Society	145
Shaparov A.E.	
Active State Policy as a Condition of Development of the Academic Mobility	150
Rumyantseva E.S.	
Social-Political Activity of Elderly People in Conditions of a Transforming Society	158
Kadushina V.A.	
Social Space of the Disabled Rehabilitation: the Development and Information Coverage of Paralympics Movement in Russia	165

SOCIAL-ECONOMIC MODERNIZATION OF RUSSIA

170

Akimov A.N.	
Modern Education – Key Resource of the Whole Country's Modernization	170
Shatilov I.N.	
Social Work Management Specifics Scientific Analysis Urgency in Conditions of a Little Town	175
Gilphanova M.G.	
Ways of Forming a Team Based Organization	181
Samarina I.S.	
Social Assessment of the Student Youth Cultural Capital	187
Isakulov Sh.N.	
Social Protection of the Rights of Labor Migrants of the Republic of Uzbekistan and the Russian Federation	192
Gonda Vladimir	
The Influence of the World Financial and Economic Crisis on Euro-Zone	196

PHILOSOPHY AND CULTURE OF SOCIETY:

APPROACHES, CONCEPTS, OPINIONS

201

Faritov V.T.	
Classical and Non-Classical Science: Ontological Aspect of Research	201
Isaeva A.V.	
Myth in the Philosophies of E. Cassirer and F.W. Schelling: Common and Special Features	205

Suleymanov M.R.

Virtual Reality as a Phenomenon and "Action Category"
of the Modern Electronic Mass Media210

**REVIEWS.
SCIENTIFIC EVENTS CHRONICLE
216**

Tsybulevskaya O.I., Milusheva T.V.

Monograph Review:
Channov S.E. Official Legal Relation: the Concept, Structure and Provision /
ed. by V.V. Volodin. Moscow: Os-89, 2009216

Smolova T.Yu.

All-Russian Student Scientific and Practical Conference
"Modern Region Development: the Crossroads of Science and Practice"220

**INFORMATION ABOUT THE AUTHORS
228**

Научное издание

**ВЕСТНИК
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Научный журнал

№ 4 (21)

Редакторы *Т.П. Иванова, Е.В. Феклистова*
Компьютерная верстка *Л.А. Михайловой*

Тем. план 2009 г., п. № 710

Подписано к печати 17.12.2009 г. Формат 70x100 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура Лазурского.
Усл. печ. л. 19,67. Уч.-изд. л. 20,0. Тираж 500. Заказ 210.

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

**Требования к рукописям научных статей,
представляемым для публикации в научном журнале
«Вестник ПАГС»**

1. Редакцией журнала принимаются к рассмотрению статьи, связанные с управленческой тематикой (управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и государства, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы современной России и международного сообщества). Редакция оставляет за собой право публиковать статьи и по иным направлениям науки.

2. Статьи представляются ответственному секретарю журнала не менее чем за три месяца до планируемой даты опубликования в номере журнала.

3. Автор представляет статью на бумажном и электронном носителе, объемом 0,3–0,5 п.л. (8–12 стр. печатного текста 14 кеглем 1,5 интервалом со стандартными полями). Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [8, с. 16], [8, ст. 16]). Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы. Оформление библиографического списка должно соответствовать ГОСТ Р.7.0.5. – 2008. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция. Библиографический список входит в общее количество страниц статьи автора.

4. Помимо текста статьи автором представляются единым отдельным файлом в электронном виде на русском и английском языках:

- а) краткая (2–4 коротких предложения) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора, индексов УДК и / или ББК (только на русском языке), и / или DOI, и / или других классификационных индексов или систем регистрации;
- б) ключевые слова и словосочетания (не более трех);
- в) пристатейный библиографический список;
- г) сведения об авторе – Ф.И.О. (полностью), должность и место работы или учебы, контактная информация (почтовый адрес, адрес электронной почты, контактный телефон).

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

5. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами ПАГС или других вузов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора / кандидата наук соответствующего профиля.

6. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается.

Ответственный секретарь научного журнала
«Вестник Поволжской академии государственной службы»
Сергеев Сергей Геннадьевич
(8452) 33 92 29
vestnik@pags.ru (в теме сообщения обязательно указывать: «Вестник ПАГС»)

Материалы журнала размещены по адресу: <http://vestnik.pags.ru>