

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
имени П.А. СТОЛЫПИНА

Научный журнал

№ 7
2004

Саратов

Научный журнал

Учредитель
***Поволжская академия государственной службы
имени П.А. Столыпина***

Главный редактор – профессор ***С.Ю. Наумов***
Зам. главного редактора – профессор ***А.Ю. Шеховцев***
Ответственный секретарь – ***С.Г. Сергеев***

Редакционный совет:

С.Ю. Наумов (председатель), ***Д.Ф. Аяцков*** (Саратовская область),
К.А. Титов (Самарская область), ***В.К. Бочкарев*** (Пензенская область),
О.И. Бетин (Тамбовская область)

Редакционная коллегия:

В.Н. Гасилин, д-р филос. наук; ***В.В. Герасимова***, д-р экон. наук;
В.П. Жуковский, д-р педаг. наук; ***Г.Н. Комкова***, д-р юрид. наук;
Э.Г. Липатов, канд. юрид. наук; ***О.И. Марченко***, канд. экон. наук;
Е.В. Масленникова, канд. социол. наук; ***А.Н. Романцов***, д-р экон. наук;
О.Н. Фомин, д-р полит. наук; ***О.И. Цыбулевская***, канд. юрид. наук

№ 7
2004

B U L L E T I N
OF THE VOLGA REGION ACADEMY
FOR CIVIL SERVICE
NAMED AFTER P.A. STOLYPIN

Science magazine

Founder:

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

Editor-in-chief: Professor **S.Yu. Naumov**

Deputy editor-in-chief: Professor **A.Yu. Shekhovtsev**

Executive secretary: **S.G. Sergeev**

Editorial council:

S.Yu. Naumov (Chairman), **D.F. Ayatskov** (Saratov Region),
K.A. Titov (Samara Region), **V.K. Bochkarev** (Penza Region),
O.I. Betin (Tambov Region)

Editorial board:

V.N. Gasilin, *Doctor of Philosophic Sciences*; **V.V. Guerassimova**,
Doctor of Economic Sciences; **V.P. Zhukovsky**, *Doctor of Pedagogic
Sciences*; **G.N. Komkova**, *Doctor of Law Sciences*; **E.G. Lipatov**,
Candidate of science (Jurisprudence); **O.I. Marchenko**, *Candidate
of science (Economy)*; **E.V. Maslennikova**, *Candidate of science
(Sociology)*; **A.N. Romantsov**, *Doctor of Economic Sciences*;
O.N. Fomin, *Doctor of Political Sciences*; **O.I. Tsibylevskaya**,
Candidate of science (Jurisprudence).

© Volga Region Academy
for Civil Service
named after P.A. Stolypin, 2004

МЕТОДОЛОГИЯ РОССИЙСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ

С.Ю. Наумов

НАУМОВ
Сергей Юрьевич –
ректор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина,
доктор исторических
наук, профессор

В последние десятилетия в России произошли кардинальные изменения экономических и общественно-политических отношений, что, в свою очередь, не могло не затронуть организацию государственного управления, основным институтом которого является государственная служба.

В Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» поставлена задача модернизации госу-

дарственной службы [1]. Она должна стать профессиональной, подчиненной интересам гражданского общества, основывать свою работу на современных технологиях управления.

Сегодня становится очевидным, что в условиях административной реформы на первый план выдвигается проблема реформирования системы управления государственной службой как в центре, так и в регионах. Насущная потребность переосмысления ее модели, организационной структуры, кадрового обновления обусловлена стремлением к более эффективной реализации функций государства, обеспечению его целостности и единства.

По данным экспертного социологического опроса, проведенного Российской академией государственной службы при Президенте РФ, основными направлениями в деятельности государственных служащих, нуждающимися в реформировании, признаны следующие: организация их социальной защиты; проведение подготовки и переподготовки государственных служащих; финансовое обеспечение.

Подробнее проанализируем два из них.

В связи с принятием федеральных законов от 27 мая 2003 года «О системе государственной службы Российской Федерации» [2] и от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3] возникла серьезная потребность не только в профессиональной переподготовке чиновников, но и в реформировании всего дополнительного профессионального образования, адаптированного к новым законодательным условиям.

Совершенствование системы государственной гражданской службы, включающее в себя профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку госслужащих, должно осуществляться путем реализации федеральных программ и соответствующих программ субъектов Российской Федерации по реформированию и развитию государственной гражданской службы. Это позволит перейти к научно обоснованной адекватной, профессионально ориентированной переподготовке государственных служащих.

Система дополнительной профессиональной подготовки государственных гражданских служащих может стать эффективной лишь при соблюдении последовательности и практической реализации определенных стадий этого процесса:

- проведения мониторинга образовательного пространства в системе государственной службы;
- формирования карты потребности в дополнительном профессиональном образовании;

-
- организации непосредственно процесса обучения;
 - отслеживания эффективности переподготовки.

В полной мере необходимо использовать государственный заказ на все формы дополнительного образования. Мониторинг образовательного пространства в системе государственной службы позволит обеспечить максимально объективное составление заказа. В организации и проведении такого мониторинга ключевая функция должна, безусловно, принадлежать ПАГС и ее региональным академиям. Карта прогнозируемой потребности дополнительного профессионального образования госслужащих в условиях реформирования государственной службы позволит наиболее рационально использовать финансовые ресурсы с достижением максимального результата.

Подчеркнем, что профессиональная переподготовка и повышение квалификации – это прежде всего право, а не обязанность государственных служащих. Поэтому следует выработать оптимальную систему, которая обеспечит необходимость и целесообразность получения государственными служащими дополнительного профессионального образования. Это право, без сомнения, должно реализовываться за счет средств федерального бюджета и в определенной законодательством доли бюджета субъекта Российской Федерации. Наличие карты потребности в повышении квалификации государственных служащих обеспечит возможность органам управления субъектов Федерации при формировании годового бюджета предусматривать необходимое финансирование.

Действующие в этой сфере Указы Президента РФ от 3 сентября 1997 года «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих» [4] и о внесении изменений в данный Указ [5], к сожалению, в настоящее время не позволяют обучать за счет средств федерального бюджета государственных служащих субъектов Федерации и тем более муниципальных служащих. Представляется, что такой подход должен быть изменен коренным образом. Принцип совмещения государственной гражданской службы федерального и регионального уровней предполагает единый источник финансирования дополнительной профессиональной переподготовки всего корпуса государственных и муниципальных служащих – федеральный бюджет либо доленое участие бюджетов всех уровней.

Для развития качественного дополнительного профессионального образования необходима обязательная последовательная реализация комплекса определенных принципов обучения, главные из них:

- планирование;
- осознанная необходимость и практическая целесообразность;

-
- периодичность;
 - гибкость (возможность выбора форм обучения, включая дистанционное образование);
 - взаимосвязь обучения и карьеры.

На наш взгляд, федеральный закон, обозначив проблему, связанную с обучением государственных гражданских служащих, явился лишь первым шагом в проведении такой работы. Для дальнейшего продвижения в этом направлении необходимы прежде всего изменения в законодательной базе, в том числе в правовом обеспечении условий финансирования процесса обучения госслужащих.

Вторая проблема – достойная оплата труда государственных служащих – давно обсуждается в среде практиков государственного управления. Однако только одни организационные изменения в структуре органов исполнительной власти не способны привести к желаемым результатам. Назрела необходимость внедрения новой системы мотивации деятельности государственных гражданских служащих. Создание такой системы невозможно без пересмотра механизмов бюджетирования государственных органов, реформирования системы планирования и разработки современных механизмов по оценке деятельности госслужащих.

В настоящее время основанием для финансирования органов исполнительной власти является сам факт их существования, а размер ассигнований напрямую не связан с объемами и результатами выполняемой работы. Обязательства по контролю за эффективностью использования ресурсов возложены на Счетную палату РФ. Но контрольные мероприятия, как правило, не охватывают всего объема деятельности, а требования по устранению нарушений носят рекомендательный характер. При бюджетировании по результатам труда основное внимание переносится на достижение качественных результатов деятельности, определяемых эффективностью выполнения функций. При таком подходе размеры финансирования, оценка деятельности и эффективности использования средств оказываются в прямой зависимости от планируемых и достигаемых результатов.

Практическая реализация перехода к бюджетированию по результатам труда требует разработки и закрепления в законодательном порядке системы оценки, включающей методики определения результатов качества предоставляемых государственных услуг, критериев оценок и санкций за невыполнение обязательств – поставленных целей и конечных результатов, а также определения субъектов контроля.

Самой уязвимой проблемой, безусловно, является определение результатов деятельности органов государственного управления. Для ее решения целесообразно создание системы мониторинга достижения заданных результатов, дееспособность которой зависит от возможности корректного определения показателей результативности и получения неискаженной информации, необходимой для расчета значений показателей. Существенным является тот факт, что не для всех функций и не для любой деятельности можно найти измеримый результат. Следовательно, связь между объемом используемых ресурсов и результатом может определяться достаточно условно.

Источником информации для финансовых органов и субъектов контроля служит объем использованных ресурсов, а не технология их преобразования в конечный продукт (государственную услугу), поэтому не исключено, во-первых, возникновение конфликта функций планирования и использования бюджета, во-вторых, использование права принуждения создает условия для рентоориентированного поведения финансовых органов. В ситуации, когда ресурсы выделяются вне зависимости от результатов выполнения функций и между министерствами разворачивается конкуренция за ресурсы, фактически создается поле для формирования административного рынка и возможности «торга».

Непосредственным результатом деятельности органов исполнительной власти, отвечающих за выработку государственной политики, является соблюдение установленных процедур и норм законодательства. Финансовое положение гражданских служащих в таком случае зависит от качественного выполнения работы в данном направлении, что не исключает увеличения возможных ассигнований без оптимизации собственной деятельности. При использовании такого инструмента, как фиксация ассигнований на определенный период, возникает возможность экономии, появляется свобода руководителя в управлении ресурсами. Необходимо принять во внимание, что возможно сосредоточение усилий на достижении экономии в использовании средств в качестве дополнительного источника премирования сотрудников при отвлечении сил и ресурсов от выполнения возложенных функций. Такая ситуация более чем вероятна при отсутствии механизма контроля за сложноформализуемыми результатами деятельности.

Обеспечение разработки новых методов организации гражданской службы, необходимых для эффективного использования этой системы, потребует значительных инвестиций. Первоочередными задача-

ми становятся подготовка кадрового потенциала управления к проведению реформы и осуществление инвестиций на модернизацию процедур и разработку подходов с применением информационных технологий.

Проведение реформы оплаты труда и обновление системы подготовки руководящих кадров также связаны с потенциально значительными бюджетными затратами. Недостаток внимания к процессам внутренних взаимных консультаций, информирования и взаимодействия ведет к нерациональному использованию имеющихся средств. Широкое применение моделей проведения экспериментов, стимулирование реформ на уровне субъектов РФ позволит с меньшими затратами решить сложную комплексную задачу реформирования государственной службы.

Таковы общезначимые, наиболее приоритетные направления преобразования системы отечественной государственной службы на современном этапе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.
2. СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
3. СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
4. СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4131.
5. СЗ РФ. 2001. № 33, ч. 2. Ст. 3438.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ
В СИСТЕМЕ ВЛАСТИ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
2000–2004 ГОДОВ***

И.И. Кузнецов

Создание такого органа, как Государственный совет в сегодняшней России находится в тесной взаимосвязи со многими другими решениями Президента В. Путина, принятыми им после избрания на должность главы государства в марте 2000 года: изменением порядка формирования Совета Федерации, разделением страны на семь федеральных округов с вве-

КУЗНЕЦОВ
Игорь Иванович –
кандидат
политических наук,
доцент
Саратовского
государственного
университета
им. Н.Г. Чернышевского

* Поддержка данного проекта была осуществлена АНО ИНО-Центр в рамках программы «Межрегиональные исследования в общественных науках» совместно с Министерством образования Российской Федерации, Институтом перспективных российских исследований им. Кеннана (США) при участии Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США), Фондом Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США). Точка зрения, отраженная в данном документе, может не совпадать с точкой зрения вышеперечисленных благотворительных организаций.

дением постов представителей Президента в данных округах и другими административными преобразованиями. Появление нового института вызывает серьезные вопросы, касающиеся нескольких основных направлений возможной дальнейшей эволюции сложившейся системы разделения ветвей государственной власти в России.

Во-первых, какова роль Госсовета в настоящее время и на среднесрочную перспективу? Стоит ли данный орган рассматривать как паллиативный, решающий собственно локальные проблемы «укрепления вертикали власти», провозглашенные главой государства, или это некая стратегия, учитывающая политическую эволюцию государства, системы институтов власти в рамках существующей Конституции РФ?

Во-вторых, можно ли оценить возникновение такого института в исторической ретроспективе? В России Госсовет возник еще при императоре Александре I и существовал вплоть до революции 1917 года. В этой связи интересна схема замещения должностей в этом органе и его компетенция, место в системе разделения властей. В чем смысл такого «исторического римейка»? Только ли название – Госсовет – объединяет данные институты власти различных исторических эпох?

Для того чтобы ответить на поставленные вопросы, необходимо отталкиваться в анализе от правового определения статуса данного органа. На сегодняшний день такой основой служит Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 года «О Государственном совете Российской Федерации» [1], который подвел итог первого этапа реформы системы органов государственной власти. Одновременно было утверждено и положение о Госсовете. Таким образом, Госсовет создан и функционирует на основании президентского Указа и положения, не являясь собственно конституционным органом. Позиция главы государства в отношении текста Конституции РФ неизменна – Основной Закон необходимо оберегать от радикальных изменений, нужно использовать весь его потенциал без стремления улучшить и усовершенствовать. Тем самым перспектива конституционного закрепления статуса данного органа зависит напрямую от возможных корректив Основного Закона РФ, которые, может быть, и желательны, но на сегодня крайне затруднительны [2].

Однако правоведы В.О. Лучин и И.С. Данилов полагают, что Госсовет России «конституционен с той точки зрения, что Президент вправе по вопросам своего ведения создавать консультативные органы» [3]. Согласно Положению задачи Госсовета определяются как содействие в реализации полномочий Президента России по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; обсуждение имеющих особое государственное значе-

ние проблем, касающихся взаимоотношений центра и субъектов Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту. Таким образом, в функциональном плане данный орган создан как некий совещательно-консультативный центр при главе государства. Но указание на содействие обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти отсылает к тексту Конституции РФ (ч. 1 ст. 85), где такая функция прописана как полномочия Президента. В контексте Положения, возможно, следует полагать, что Госсовет будет содействовать подготовке и проведению согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти, ведение которых находится в компетенции главы государства.

Помимо закрепленных в Положении полномочий можно предположить, что Госсовет призван де-факто обеспечивать контроль за избранными главами регионов, с одной стороны, а также назначенными представителями Президента в федеральных округах, с другой. Если допустить, что создание Госсовета мотивировалось лишь необходимой коррекцией изменения порядка формирования Совета Федерации, то приходится признать, что вновь созданный орган является лишь тактической уступкой со стороны федеральной власти в адрес «региональных баронов». Стратегия же дальнейшей политической и правовой судьбы данного органа зависит от успехов или неудач федеративной реформы.

Введение Госсовета в систему высших политических институтов страны отразило все разноплановые подходы к определению функциональной нагрузки данного органа. Существовало несколько концепций, по-разному определявших сущность Госсовета. Одна из них, поддерживаемая бывшим Председателем Совета Федерации Е.С. Строевым, предполагала, что Госсовет будет контролировать верхнюю палату парламента в ее новом составе через механизмы координации усилий этих институтов. Предполагалось, что им вместе удастся корректировать законодательство (на стадии его разработки и принятия) с учетом интересов регионов. На перспективу такой подход предполагал объединение их в единый законодательный орган. Другая концепция, сторонником которой был тогдашний губернатор Санкт-Петербурга Владимир Яковлев, предписывала независимое функционирование Госсовета и Совета Федерации. Иные варианты исходили из возможного объединения в составе этого органа не всех, а лишь наиболее лояльных региональных лидеров или даже бывших губернаторов. Тем самым обеспечивался бы принцип корпоративного формирования Госсовета как элитарной структуры, представляющей региональные клановые группировки.

Разнообразие подходов, таким образом, отражало ход скоротечной дискуссии и публичного обсуждения статуса Госсовета. Окончательный вариант, закрепленный Указом, стал компромиссом, выгодным прежде всего федеральной власти. Такой вывод позволяет сделать сама правовая основа существования данного органа – президентский Указ. По-видимому, он может быть отменен другим президентским указом, что демонстрирует нестабильность положения Госсовета в его нынешнем виде.

Если обратиться к анализу функций Госсовета с точки зрения их места в системе других органов власти в России, то становится заметно, что они не до конца ясны. Прежде всего в том плане, какие именно решения Госсовета будут реально влиять на происходящие государственные и политические процессы. Возглавляет Госсовет Президент РФ, членами являются по должности все руководители высших исполнительных органов государственной власти 89 субъектов Федерации. При этом в положении о Госсовете фиксируется, что члены Госсовета не вправе делегировать свои полномочия другим лицам. Членами Госсовета могут быть только лица, избранные населением в субъекте Федерации, либо те, кто избирался на высшую должность в регионе ранее. Из полного состава Госсовета формируется орган оперативного решения вопросов – Президиум в количестве семи человек. Интересно, что персональный состав этого собрания определяется лично Президентом РФ и подлежит ротации раз в полгода. Проведение заседаний планируется не реже одного раза в три месяца, но по решению председателя могут созываться и чаще. Таким образом, Госсовет выглядит скорее политическим институтом – «клубом» влиятельных лидеров субъектов Федерации, чем полноценным государственным органом с четко фиксированными полномочиями. Присутствие глав субъектов Федерации на заседаниях превращается, с одной стороны, в их стратегический ресурс доступа к главе государства, а с другой – обеспечивает лоббирование тех или иных интересов (по конкретной проблеме заседания) на высшем уровне, минуя представительную власть.

Такая конструкция Государственного совета предполагает, что Президент имеет определяющее слово при формировании этого органа с прицелом на обсуждение конкретных тем, которым будет посвящено очередное его заседание. Здесь очевидна возможность главы государства создавать внутри данного совещательно-консультативного органа различные «сдержки и противовесы», определяющие удобную для него картину проведения государственной политики в конкретной сфере. К тому же, если учесть неравновесность и разномасштабность субъектов Российской Федерации, то можно представить такое управление

по принципу *divide et impera*, когда от имени российской провинции будут выступать, например, представители регионов-доноров. Объективно их политическое усиление в зависимости от сложившихся обстоятельств может использоваться главой государства как инструмент, заставляющий глав регионов-реципиентов быть более «сговорчивыми». И, наоборот, при необходимости можно усилить влияние относительно «слабых» губернаторов. В период президентства Б.Н. Ельцина подобный подход к государственному управлению превалировал в работе главы государства. Он всячески стремился выстроить внутриаппаратные «сдержки и противовесы», заменяющие конституционно установленные процедуры взаимодействия ветвей государственной власти и действующие поверх них. Такие органы, как Администрация Президента, Совет Безопасности и другие выступали в качестве «конкурирующих» институциональных центров влияния, во многом подменяя своей деятельностью эффективное функционирование представительной власти и исполнительной.

В п. 4 Положения о Госсовете предусматривается, что данный орган среди прочих задач законосовещательного и консультативного плана обладает и некоторыми контрольными полномочиями, а также определенным потенциалом влияния на кадровую политику в России [1]. Весьма интересны такие полномочия, как контроль за исполнением государственного бюджета (выражающийся в предоставленной Госсовету возможности обсуждать законопроект федерального бюджета и заслушивать информацию правительства о его исполнении), а также внесение соответствующих предложений Президенту по исполнению федерального законодательства. Эти полномочия, по крайней мере формально, действительно наделяют госсовет серьезным весом в процессе принятия важных государственных решений. Однако, как показывает практика существования данного органа, такой потенциал не использовался практически ни разу. Впечатляет, например, молниеносная отставка кабинета министров М.М. Касьянова за несколько дней до президентских выборов и формирование нового кабинета, фактически без участия Государственной Думы. Госсовет в данном процессе вообще не был никак заметен, не происходило обсуждения итогов работы предыдущего кабинета, не анализировалась возможная новая кадровая структура. В целом это решение стало практически полностью непубличным актом, за исключением формальной процедуры консультаций с ведущей парламентской фракцией («Единая Россия»), которая смогла делегировать в новый кабинет лишь одного своего представителя (единственный вице-премьер правительства – А. Жуков).

Что касается возможностей Госсовета влиять на бюджетный процесс, то, по-видимому, стоит признать позитивный потенциал подобной нормы Положения. Действительно, позиция руководителей регионов могла бы в случае ее консолидированного выражения в чем-то корректировать, если не все существенные статьи госбюджета, то, по крайней мере, те из них, которые затрагивают напрямую интересы регионов. Однако, принимая во внимание неравномерное развитие и различный масштаб экономического потенциала субъектов Федерации, стоит отметить, что, скорее всего, в данном процессе будет доминировать точка зрения федеральных властей, определяемая политической целесообразностью именно в данный конкретный момент. Кроме того, контроль за исполнением государственного бюджета все-таки в большей мере – функция представительной власти. Наделение же такой функцией Госсовета выглядит несколько необычно, поскольку его члены представляют в целом власть исполнительную (хотя и региональную).

Если обратиться к истории, то возникновение Госсовета в системе власти России следует отнести к XIX веку. При Александре I введение данного органа в систему государственной власти было призвано стать одним из первых шагов на пути построения парламентского строя или, по крайней мере, создания представительной власти.

В соответствии с принципом разделения властей законодательные полномочия тогда предполагалось передать новому выборному органу – Государственной Думе, исполнительные – министерствам, судебные – сенату. В результате последовательного проведения такой реформы император при сохранении за ним широких и реальных властных прерогатив стал бы конституционным монархом, а связующим органом между главой государства и обособленными ветвями власти призван был служить Государственный совет Российской империи – своего рода русский аналог палаты лордов, формируемый из лиц, назначаемых главой государства. Приступая к реформам, Александр I предпочитал действовать осторожно, не открывая своих замыслов сразу, готовя их в тайне даже от большинства высшей бюрократии, постепенно подводя и приучая к ним чиновничество, дворянство, все общество. Государственный совет и был той вершиной айсберга конституционных реформ, которую их инициаторы намеревались первоначально выставить напоказ. В соответствии с календарным планом 1 января 1810 года открывался Государственный совет, к 15 августа проводились выборы депутатов в Государственную Думу; 1 сентября нижняя палата начинала свою работу. Но из намеченного удалось реализовать лишь первый пункт: 1 января 1810 года действительно

было объявлено об учреждении Государственного совета и состоялось его первое заседание. Хотя это был уже совсем не тот орган, через который, как первоначально задумывалось, императору представлялись бы решения всех трех принципиально новых для России форм государственной власти. За их отсутствием Государственный совет стал лишь высшим законосовещательным собранием крупных сановников, обсуждавших и выносивших предварительные заключения о новых законопроектах, уставах и учреждениях. В соответствии с регламентом Государственного совета решение принималось большинством голосов. Члены совета, не согласные с общим решением, могли подать особое мнение. Но все законодательные инициативы приобретали силу только после их утверждения императором, исходили от него, оформлялись царскими манифестами, первоначально с обязательной формулой: «Вняв мнению Государственного совета», что предполагало их непременно рассмотрение в высшем законосовещательном органе. Однако уже Александр I не стал связывать себя обязательным утверждением мнения большинства, а сама формула, указывавшая на формальную зависимость императора от Государственного совета, вскоре исчезла из употребления.

При Николае I она была даже вычеркнута из Свода законов, а право императора утвердить мнение меньшинства или отвергнуть оба мнения, приняв собственное решение, наоборот, превратилось в писаную норму законодательства. Со временем Государственный совет стали просто обходить при обсуждении важных законопроектов. Они утверждались императором и обретали силу законов непосредственно по докладом председателя кабинета министров, председателей различных коллегий, различных органов и даже отдельных министров. Согласно букве закона членом Государственного совета император мог назначить любое лицо, независимо от возраста, образования, чина, сословия. Этот своеобразный демократизм законодательства лишь демонстрировал всемогущество верховной российской власти, способной всякого человека поднять «из грязи в князи». Но на практике в Совет попадали, как правило, только те, кто прошел по бюрократической лестнице почти до самых ее вершин и принадлежал к высшему сословию Империи по рождению или приобрел его долгой службой. Назначения фактически носили пожизненный характер. По должности в Совет входили министры. Велика была и доля профессиональных военных в составе этого органа.

Уже к концу правления Николая I (1825–1855) судьба Государственного совета в известном смысле предвосхитила участь брежневского Политбюро: он оказался цитаделью геронтократии! Если в 1825 году

около 70% членов Государственного совета были моложе 60 лет, то к середине века примерно столько же – старше [4].

В эпоху реформ Александра II (1855–1881) предпринимались неоднократные попытки создания выборного законосовещательного представительства двухпалатного типа и придания именно Государственному совету функций верхней палаты, состоящей из членов как по назначению, так и по выборам. Но ни один из подобных проектов не был реализован.

В то же время сфера компетенции Государственного совета расширялась за счет функций, исполняемых при конституционных режимах парламентскими учреждениями. Он предварительно рассматривал вопросы об объявлении той или иной части Империи на чрезвычайном положении, объявлении войны и заключении мира, а также важнейшие финансовые дела: годовую роспись доходов и расходов, сметы министерств, выдачу ведомствам сверхсметных кредитов, отчеты о государственных доходах и расходах, введение новых сборов и налогов и другие.

Если первоначально Государственный совет состоял из 35 человек, то к 1890 году – уже из 60. Параллельно росло их денежное содержание, которое было выше сенаторского, но ниже министерского. Назначения в Совет часто рассматривались в качестве пожизненной синекуры для уходивших в отставку министров, генерал-губернаторов и в порядке исключения для отдельных гражданских губернаторов. Но сам факт получения членами совета гарантированного официального статуса, подкрепленного высоким жалованьем, приводил к тому, что они могли себя вести независимо, представляя свои возражения против законопроектов, вносимых в совет министрами, и вообще осуществлять над ними известный контроль. Именно Государственный совет оказал серьезное сопротивление ряду крупных инициатив правительства Александра III (1881–1894), направленных на пересмотр реформаторского законодательства 1860-х годов, хотя «борьба с министрами» велась членами Государственного совета на неравных условиях. По свидетельству одного многоопытного сановника, руководители министерств, обладая правом еженедельного общения с императором с глазу на глаз во время «всеподданнейших» докладов, получали и возможность «склонять государя в пользу своего мнения, представляя дело не всегда в истинном свете». Члены же Государственного совета видели императора «только в торжественных собраниях, на которых разговоров о делах не бывает».

Лишь в 1906 году, с созданием Государственной Думы Государственный совет претерпел, наконец, существенную реформу: он был превращен в *верхнюю законодательную палату*, и отныне только половина

его членов по-прежнему назначалась императором (согласно закону они увольнялись *исключительно* по их личной просьбе), а другая половина избиралась на девять лет: от *православного духовенства* – 6 человек, от *дворянства* – 18, от *земств* – по одному от каждого губернского земского собрания (в отличие от других категорий членов, по выборам срок полномочий представителей земств был в три раза короче), от *Академии наук и университетов* – 6, от *организаций торговли и промышленности* – 12, от *Финляндского сейма* – 2. Причем общее число членов совета по назначению не могло превышать число членов по выборам. В 1914 году он состоял уже из 188 членов.

Исторический опыт существования Госсовета свидетельствует о том, что его потенциал как представительного органа в системе власти в условиях монархической государственности был реализован далеко не полностью. Не отрицая многих позитивных моментов в его деятельности, отметим все-таки изначальную нечеткость статуса и реальных политических возможностей. Учреждение данного государственного органа призвано было открыть масштабные конституционные преобразования в государстве, однако в дальнейшем реформы были существенно свернуты, а Госсовет – адаптирован к сложившимся условиям.

Появление Госсовета в нынешнем веке в структуре российского государственного механизма можно в определенном смысле рассматривать как исторический римейк, по крайней мере, в символическом плане. Кроме того, сегодняшний Госсовет, фактически являясь органом представительства российских регионов, не входит в систему законодательной власти. Это также во многом напоминает исторический опыт монархического периода.

Рискнем предположить некоторые возможные сценарии развития Госсовета в Российской Федерации.

1. Превращение Госсовета в реальную замену существующему Совету Федерации. Такой сценарий предполагает, что необходимо преодолеть определенный «переходный период» с формированием всех адекватных правовых инструментов. Но в таком случае отнесение Госсовета к одной из ветвей государственной власти будет неизбежно, а это означает, что, скорее всего, существенные изменения коснутся прежде всего представительной, законодательной власти. Однако проблема совмещения полномочий различных ветвей власти в руках региональных лидеров воспроизведет ситуацию 1995–1999 годов, когда сенаторы работали на непостоянной основе.

2. Эволюция Госсовета в орган консультативно-совещательного типа, но с обязательными для исполнения решениями, направляющими ра-

боту по стратегическому планированию курса развития страны. В таком случае не требуется, возможно, никаких серьезных нововведений в конституционный механизм государственной власти. Может быть, понадобится принятие специального закона, регламентирующего порядок замещения должностей и характер принимаемых решений, процедуры работы. Конечный этап такой работы – создание мощного политико-экспертного центра, координирующего разработки основных направлений внешней и внутренней политики государства. Подобный сценарий предполагает, что произойдет и существенное изменение функций верхней палаты Федерального Собрания – Совета Федерации, поскольку она призвана отражать интересы регионов в составе России.

3. Наконец, возможна «спящая» эволюция данного органа в системе институтов государственной власти в России – такое положение Госсовета, при котором он будет использоваться Президентом РФ как средство для решения стоящих перед ним задач административной консолидации. Например, Президент, опираясь на то или иное мнение Госсовета, может использовать его как «таран» против действий правительства. Таким образом, вполне вероятно воспроизводство ситуации, сложившейся в президентство Б.Н. Ельцина. Альтернативные центры принятия стратегических решений – Администрация Президента и Правительство – во многом дублировали исполнение одних и тех же функций, создавая значительные внутренние напряжения всей системы управления. В настоящее время, когда после формирования нового кабинета министров (март 2004 г.) оптимизируется структура Администрации Президента, такой тренд вполне вероятен. Госсовет может послужить новой альтернативой той роли, которую Администрация Президента играла ранее, курируя практически все направления государственной политики, через обеспечение работы главы государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.
2. Стратегия для России: повестка дня для Президента – 2000 / Под ред. С.А. Караганова. М., 2000.
3. Лучин В.О., Данилов И.С. Государственный совет Российской Федерации: проблема становления // http://www.law-and-politics.com/paper.shtml?a=4_2001&o=130851.
4. Секиринский С. Государственный совет в системе власти императорской России // http://www.ptpu.ru/issues/1_01/21_1_01.htm.

**МОДЕРНИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ:
ОЦЕНКА ПРОЦЕССА
РЕФОРМ И ОГРАНИЧЕНИЙ**

***Е.В. Масленникова,
Л.Н. Татарина***

МАСЛЕННИКОВА

**Елена
Викторовна –
кандидат
социологических
наук, доцент**

ТАТАРИНОВА

**Людмила
Николаевна –
кандидат
социологических
наук, доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина**

Административная реформа, направленная на упорядочение государственных функций, системы органов власти и изменение роли государства в общественной жизни, в первую очередь требует существенно-го изменения роли, функций государственной службы. Испытываемый практически во всем мире кризис «легитимности» государственного управления, падение доверия граждан к властным органам, критическое отношение к способности чиновников эффективно реагировать на потребности и интересы общества вызывают понижение социального престижа публичной службы. Серьезное переосмысление концептуальных основ административной организации, в частности государственной службы, связано с

развитием идей социального партнерства, «нового государственного менеджмента», новой культуры государственной службы.

Реформы государственной службы затрагивают как изменения в области законодательства, новации в структуре и функциях органов, так и изменение культуры внутриадминистративных и внешних отношений. Необходим переход от патерналистской модели государственного управления с использованием методов тотального вмешательства, к государственному управлению, основанному на системе оказания услуг. Модернизация государственной службы требует формирования системы совершенствования государственного управления, создания специального государственного механизма и инфраструктуры, способной анализировать и оценивать работу государственных институтов, а также принимать решения и реализовывать мероприятия по повышению эффективности и качества работы государственных служащих. Без такого отлаженного механизма все программы, проекты и решения будут иметь краткосрочный эффект и носить конъюнктурный характер.

Важнейшим компонентом целевого воздействия на систему государственного управления выступает организационное проектирование, которое будет эффективно только тогда, когда признаются необходимость модернизации государственной службы, основанной на адекватной реакции на вызовы среды и времени, ориентация государственной службы на удовлетворение социальных потребностей, подлинно социальный характер функционирования и необходимость использования достижений научного знания в области аудита и проектирования.

На наш взгляд, достижение поставленной цели административной реформы в целом, и реформы государственной службы в частности, предполагает следующие этапы. Во-первых, проведение комплексной диагностики, направленной на инвентаризацию ресурсов и оценку потенциала устойчивости управляющей системы. Во-вторых, определение стратегии развития на основе анализа возможных альтернатив и агентов будущих изменений. В-третьих, разработку системы критериев и показателей эффективности деятельности органов власти, а также стандартов профессиональной служебной деятельности. В-четвертых, применение системы контроля, который позволит выявить степень соответствия фактической модели управления выбранной стратегии, скорректировать управленческие решения, оценить дееспособность организационных процедур.

Следующим этапом реализации стратегии реформирования должен стать технологический уровень, то есть разработка и применение в управленческой практике инновационных технологий, способствующих

щих повышению эффективности деятельности органов власти, открытости и прозрачности системы государственной службы. При этом важно отметить, что совершенствование политико-административного управления должно носить постоянный (а не вынужденный), перспективный (а не запаздывающий), инновационный (а не мобилизационный) характер. Анализ и оценка как составные части процесса совершенствования управленческой деятельности должны быть строго определенными по времени, формам, процедурам, последствиям.

Мировой опыт показывает, что при проведении административных реформ очень важно оценить ограничения и риски. В самом общем виде эти ограничения можно разделить на три группы: ресурсные, культурные и политические. Первая группа – ресурсные ограничения – связана с тем, что функциональный анализ органов исполнительной власти требует достаточно большой и трудоемкой предварительной работы. Наиболее значимым для развития государственной службы, повышения ее эффективности, именно как социального института, представляется концептуальное осмысление миссии, без которого процесс реформирования становится проблематичным, лишается фундаментальной основы и в результате происходит еще большее дистанцирование от целей социального управления. Трудно ожидать качественных результатов работы от организации, чьи сотрудники не знают, каковы задачи этой организации и каков вклад каждого из служащих в достижение необходимых результатов. Даже в тех случаях, когда органы власти имеют, например, стратегический план, а подразделения установленные задачи и цели, это не означает автоматически наличия системного подхода, поскольку план может представлять собой простой набор не связанных между собой и достаточно случайных мероприятий.

Проблематика развития становится побудительным мотивом обращения к вопросам определения стратегии. К сожалению, в рамках существующих управленческих моделей вопрос: «Что мы делаем?» – остается открытым, поскольку относится к долгосрочной перспективе, к определению перспектив деятельности и является распределенным во времени пониманием. На сегодняшний день недостаточно четко сформулирована стратегия развития, система в построении целевых ориентиров в органах государственной власти. Кроме того, новое позиционирование административных структур происходит в условиях изменения всей системы государственного управления, в условиях неоднозначных позиций различных субъектов управления как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Ввиду содержательных

различий в целях, полномочиях, ресурсах между органами власти, на государственном уровне появляется сложная задача по согласованию целей, обеспечению взаимодействия организационных структур, координации планов работы и использованию единой системы индикативного планирования, согласованности нормативно-правовой базы.

Проведенная унификация целей и задач каждого уровня власти и управления позволяет поставить вопрос как о необходимости согласования каждого отдельного пространства-фокуса управленческой работы в рамках всего государства, так и необходимости согласования деятельности структур различных уровней управления. Отсутствие единства правового пространства, четкой системы взаимодействия между уровнями власти, согласованной системы статистики, финансовой отчетности существенно осложняют профессиональную деятельность, и в государственном управлении по-прежнему доминируют стереотипы мобилизационных подходов.

Анализ существующей практики управления показывает, что в понимании особенностей управленческой работы у государственных служащих в настоящее время остается ощущение перманентного кризиса, характеризующегося тотальным дефицитом финансовых и материальных ресурсов. Акценты в их деятельности расставлены на ликвидации рассогласований и разрывов в каждом отдельном процессе, который попадает в зону пристального внимания. В связи со значительным числом таких процессов несогласованные действия в каждом отдельном случае могут лишь усилить общую дихотомию и способствовать созданию новых точек напряжения в системе управления. Следует подчеркнуть, что при проекции содержания деятельности одного уровня власти на другой с учетом многообразия условий, в которых осуществляют свою деятельность органы государственной власти субъектов, эти рассогласования только усугубляются. В одних случаях наблюдается так называемая «реагирующая» модель управления, в другом – модель ситуационного управления, в третьем – кризисного, направленного на ликвидацию разрывов в процессах функционирования. В этой связи всегда возникает опасность утраты содержания стратегического управления в государственном секторе, поскольку важнейшей характеристикой этой управленческой деятельности является ее публичность.

Нельзя не отметить, что в государственном и муниципальном управлении отдается явное предпочтение решению тактических задач, используются тактические, а не стратегические подходы к использованию имеющихся ресурсов. И в то же время публичности, выраженной в предъявлении и обсуждении собственных намерений, планов, в по-

давляющем большинстве органов власти в настоящее время не придается серьезного значения. Однако между стратегическим управлением и публичным характером деятельности в государственном секторе существует прямая связь. Проекты модернизации системы государственного управления и стратегического развития должны выстраиваться таким образом, чтобы потребители социальных услуг видели результаты – небольшие социальные приращения в каждый промежуток времени. Для клиентов органов власти гораздо важнее, достигнуты ли конкретные результаты, нежели сам процесс управленческой деятельности. Нельзя забывать и о продвижении таких изменений в социальной среде. Как показывает мировой опыт, научно обоснованный анализ и проектирование изменений являются трудоемкими и дорогостоящими процедурами, и при существующих бюджетных ограничениях в Российской Федерации ставится под вопрос их полномасштабное и полноценное проведение.

Важнейшим аспектом при проведении любой реформы является ее кадровое обеспечение. В настоящее время неоднократно подчеркивалась необходимость изменения принципов государственного управления и внедрения в управленческую практику технологий, апробированных в бизнес-среде. В контексте кадрового обеспечения данных инноваций возникает также целый ряд ограничений. У коммерческих фирм, занимающихся управленческим консультированием и инжинирингом бизнес-процессов, существует опыт аналогичных работ. В системе государственного управления таких специалистов, владеющих необходимыми знаниями и умениями, явно недостаточно. Можно привести сопоставление: как проводилась работа по первоначальному анализу функций федеральных органов исполнительной власти комиссией А. Гора в США и работниками Министерства экономического развития и торговли в России. При комиссии А. Гора была создана экспертная группа в составе примерно 200 экспертов, с американским уровнем зарплаты. Были созданы подгруппы в каждом из ведомств, а это более двадцати организаций, сопоставимых по функциям и размерам с российскими министерствами, плюс почти 140 разного рода федеральных агентств, каждое из которых насчитывало от 15 до 20 экспертов. Можно представить, каких затрат это потребовало – первый этап реформы шел в течение трех лет. В России первый этап анализа функций, который выполнялся по поручению правительства, проходил в течение нескольких месяцев.

Существенную роль в процессе реформирования деятельности властных структур играют ограничения культурного характера. Управлен-

ческая культура, по крайней мере в государственном секторе, очень архаична, ориентирована в значительной мере не столько на рационализацию процессов, сколько на сложившиеся традиции и обычаи. Отсюда убеждение многих государственных служащих, особенно кадровых, с большим стажем, что человек, приходящий на государственную службу со стороны, должен затратить большое количество времени на ее освоение. Это как раз показатель неразработанности управленческих процедур, ориентация на передачу опыта из рук в руки, а не институционализированные структуры, когда есть четкие процедуры вхождения в должность и должностные регламенты. Отсутствие единой культуры управления на всех уровнях власти, конфликт интересов между центром и регионами могут помешать перенести реформу на нижние этажи власти и создать единый механизм целеполагания в стране.

Еще один аспект, на который необходимо обратить внимание в данном контексте, – сопротивление инновациям, так как восприятие перемен является одним из факторов, определяющих реакцию на изменения. Изменения и ощущение исходящей от них угрозы могут спровоцировать возникновение эффекта цепной реакции в сопротивлении переменам. Стратегия и направления изменений должны быть доведены до сотрудников, поняты и приняты ими, в противном случае желаемый результат инноваций не будет достигнут. Кроме того, служащие должны быть включены в процесс определения стратегических целевых ориентиров, следует применять комбинацию внутренних и внешних интеллектуальных ресурсов, чего, к сожалению, сегодня не наблюдается.

Структуры управления в государственном секторе наиболее консервативны, следовательно, каждый раз, когда возникает инновационная ситуация, ее развитие во многом упирается в необходимость произвести серьезные изменения в организационных структурах. В этих условиях инструменты организационного проектирования зачастую используются не по назначению или с их помощью решаются фиктивно-демонстративные задачи. Наиболее ярко неадекватное использование инструментов организационного проектирования можно продемонстрировать на стандартных решениях: когда под новую функцию или задачу создается новое рабочее место или новое подразделение. Такой способ решения, как правило, демонстрирует нежелание решать поставленные задачи по существу.

Создание новых структурных элементов целесообразно только тогда, когда решение новой задачи невозможно за счет изменения приоритетов, функциональных связей, организации рабочих мест, повы-

шения квалификации сотрудников, то есть создания нового необходимого ресурса за счет исключительно организационных изменений. Очевидно, что попытка имплантировать что-то в организационную структуру посредством создания специального подразделения не может изменить всю систему функциональных связей в организации и поменять приоритеты в ее деятельности, не дает ожидаемого эффекта, а скорее наоборот, новое структурное подразделение как органически чуждое существующей организационной структуре отторгается, а сама новая задача компрометируется.

Рассматривая риски модернизационных процессов в системе государственного управления, необходимо акцентировать внимание и на политических ограничениях, которые связаны прежде всего с политической волей. Причем здесь речь должна идти не только о политической воле «первых лиц», но и политической воле каждого руководителя. Эта проблема не является сугубо российской, во всем мире она существует и неразрывно связана с культурой государственной службы. Построение бюрократии очень традиционалистично и архаично, весьма далеко от веберовской модели рациональной бюрократии и основано во многом на принципах личной преданности, а не обезличенной лояльности к государству. Главная проблема российской административной реформы как реформы системы государственного управления – это то, что она остается бюрократическим «междусобойчиком» с некоторым привлечением экспертов. В отличие от нее все успешные административные реформы в мире – например, в США, Новой Зеландии, Великобритании, в настоящее время в Германии и Франции – свидетельствуют о необходимости экспертной поддержки проводимых реформ, внимание акцентируется на том, что процесс реформирования должен выходить из исключительно бюрократической среды.

Наблюдаемая сегодня последовательность проведения реформы (сначала формирование новой структуры органов власти, а уже затем перераспределение между ними функций), а также максимально сжатые сроки реализации практических мероприятий ставят под сомнение использование каких-либо наработок и приводят к нарушению преемственности в реформировании системы управления. Утвержденная структура «министерства – службы – агентства», в том или ином виде реализованная во многих странах мира, доказала свою эффективность. Переход от объектно ориентированной к проблемно ориентированной системе организации исполнительной власти должен привести к повышению ответственности госслужащих, снижению затрат, уменьшению межведомственных согласований, сокращению государствен-

ного аппарата, отказу от государственного регулирования там, где оно не требуется, и, в конечном итоге, к повышению эффективности государства в целом.

К сожалению, сокращения чиновников и расходов на их содержание пока явно не предвидится. Об оптимизации и повышении прозрачности в деятельности правительственных ведомств сегодня даже говорить не приходится. В результате реорганизации возникли структурные проблемы, не произошло декларируемого разделения функций, неопределенным остался правовой и бюджетный статус служб и агентств.

Эффективное проведение реформы потребует значительного увеличения числа людей, осуществляющих ее, что может повлечь возникновение неожиданных побочных эффектов, непредсказуемое развитие событий. Агентства и службы, получив от министерств функции надзора и оказания услуг, остались у них в подчинении. С учетом того, что количество министерств сократилось, а служб и агентств, наоборот, стало больше, степень концентрации власти существенно возросла.

Организационные структуры и соответствующие формы организационного поведения чиновников унаследованы от прошлой номенклатурной системы. Достаточно часто можно встретить совершенно бессмысленные иерархические уровни и еще более бессмысленное разделение целостных аспектов деятельности на отдельные функции. Некоторые организационные процедуры оказываются спроектированы таким образом, чтобы удовлетворить контролирующие инстанции, начальство или самих чиновников – но не клиентов. Эти процедуры далеки от того, чтобы быть эффективными и прозрачными. Существующая нормативно-правовая база, регулирующая служебные отношения противоречива и не позволяет непосредственно оценить, когда малоэффективные результаты работы проистекают от недостатка мотивации и профессионализма служащих, а когда они являются просто следствиями беспорядочной организации, неумения выделять ресурсы, которые могут быть задействованы для решения управленческих задач.

На наш взгляд, успех проводимой реформы может быть только при обеспечении максимально возможной социальной ориентированности в деятельности административных структур, что автоматически влечет за собой и требование повышения социальной ориентированности административного законодательства. В силу этого административная реформа должна являть собой комплекс четко выверенных, логически выстроенных, целостных и планомерных действий, включающих следующее: четкое следование определенным концептуальным основам реформы, нормативное закрепление и обеспечение механизма реали-

зации базовых принципов; скрупулезный мониторинг административного законодательства с целью выявления и устранения всевозможных коллизий и дискриминационных по отношению к гражданскому обществу норм; построение на основе детального исследования российского и международного опыта наиболее эффективной модели государственной службы в Российской Федерации; разработка четкой, унифицированной внутренней структуры различных институтов административной системы, решение вопроса о правовом статусе государственных служащих и должностных лиц как базовых субъектов системы государственного администрирования; более последовательное определение объема и пределов компетенции различных категорий государственных служащих, государственных органов и административных структур; формирование действующих, а не декларативных механизмов открытости административной службы для граждан и институтов гражданского общества; составление аргументированного и выполнимого плана проведения административной реформы, без чего даже самые благие замыслы обречены на провал.

В условиях неравновесности системы государственной службы особую актуальность приобретают проблемы разработки технологий изучения ее как определенной социальной реальности, требуется дальнейшее концептуальное осмысление стратегии развития. При этом особое внимание должно быть сконцентрировано на обеспечении открытости, умении вести конструктивный диалог с обществом, что во многом позволит разрушить стену взаимного отчуждения власти от граждан.

Результаты мониторинговых исследований общественного мнения свидетельствуют, что закрытость и корпоративная обособленность органов власти, искусственная дистанция между органами власти и населением приводят к непониманию целей проводимых реформ. Многие вещи, которые кажутся нормальными и очевидными для чиновников, оказываются на деле далеко не таковыми. Реальный диапазон деятельности органов власти никогда не совпадает полностью с существующими законодательными нормами или требованиями жизни. Эффективность деятельности государственной службы непосредственно зависит от фактического содержания и организации их деятельности. Любые серьезные попытки совершенствования работы и укрепления потенциала органов власти сталкиваются с необходимостью иметь ясное представление об исходном состоянии дел с системой и практикой управления.

«ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ТРАНЗИТ» В ВОСТОЧНОЕВРОПЕЙСКИХ КОНСТИТУЦИЯХ

И.Н. Тарасов

Одной из существенных проблем современной политической науки является вопрос об адекватности концептов социальной реальности. Это относится в том числе и к содержанию понятия «демократический транзит». Очевидно, наиболее приемлемым для большинства членов политологического сообщества является определение демократического транзита как понятия, объединяющего разнообразие по форме переходы от одного общественного и политического состояния к другому, причем в качестве конечного пункта перехода вовсе не обязательно (и даже редко) выступает консолидированная демократия [1, с. 252]. Как видим, рассматриваемый концепт содержит в себе обращение к другому понятию – «консолидированная демократия». Консолидированная демократия предусмат-

ТАРАСОВ
Илья
Николаевич –
кандидат
политических наук,
доцент
Саратовского
государственного
социально-
экономического
университета

ривает такие политические условия, в которых демократические принципы признаны основными в сфере политики, а демократические перемены являются необратимыми [1, с. 254].

Приведенные определения требуют рассмотрения демократического транзита не только как понятия, но и как политического феномена. Такое требование отвечает задаче определения степени адекватности концепта феномену. Целостное представление о феноменально-концептуальной стороне понятия «демократический транзит» дает анализ текста конституции – юридического документа, располагающего абсолютной достоверностью исторического источника и фиксирующего определенный каркас политической системы. Можно согласиться с утверждением М.В. Ильина, что «никакое политическое... образование не возникает прежде появления хотя бы смутного представления о нем. Отсюда вывод: каково понятие о политическом феномене, таков и сам этот феномен, каков феномен, таково и понятие о нем» [2, с. 131]. Кажется, что нет никакой проблемы адекватности концепта реальности. Однако в отношении демократического транзита, отраженного в конституциях, существуют оговорки, поскольку конституционные акты не только фиксируют сложившуюся на момент их принятия расстановку политических сил, но и адресуют свои нормы будущему.

Ориентация на будущее характерна для всех конституций, независимо от эпохи и места их принятия. Существенной особенностью восточноевропейских транзитных конституций является их правовой футуризм. Иными словами, в большинстве правовых актов, в том числе и в конституциях, наблюдается попытка выдать желаемое за действительное, попытка переноса возможных позитивных результатов транзита в ныне существующую политическую реальность. При этом необходимо отметить, что чем дальше во времени мы удаляемся от событий, повлиявших на формирование конституционных предписаний, тем сложнее зафиксировать проявления «правового футуризма». Это совсем не значит, что авторы конституций верно предвидели развитие событий, а многое из того, что декларировалось, было претворено в жизнь. Напротив, часто пустое декларирование мешало осуществлению демократических принципов. В этом случае конституционные нормы и реальность расходились на опасное расстояние, угрожая политической стабильности.

Кроме того, «футуризм» является своеобразным препятствием в научно-методологическом плане. Если строго следовать нормам контент-анализа при работе с текстами конституций, то может сложиться

неадекватное реальности представление о самом концепте демократического транзита.

Еще большие затруднения возникают при сравнении результатов контент-анализа отдельных транзитных конституций. Присутствие или отсутствие отдельных «футуристических» демократических норм приводит к мысли о разнородности условий транзита даже в пределах узкого субрегиона. Вместе с тем необходимо заметить, что восточноевропейский опыт весьма примечателен синхронностью политических процессов в различных странах в период перехода. Это позволяет вести речь о субрегиональной специфике, взаимообусловленности внутренних политических процессов в отдельной стране внешним влиянием соседей. Такая, по выражению Ежи Мачкува, «компаративная демократизация» может выступать адекватом устоявшимся в науке определениям «восточноевропейский» и «посткоммунистический» [3, с. 56].

Справедливо поднимаемый в политологии вопрос о необходимости самостоятельного компаративного анализа национальных политических феноменов, без сомнения, относится и к рассматриваемым в данном случае проблемам. Обращение к политической практике разных стран объективно обогащает содержание концепта «демократический транзит», учитывая плюрализм возможных форм демократического порядка. Кроме того, закрепление в конституциях демократических принципов политической жизни еще не гарантирует положительного исхода транзита. Особенность демократизаций 1980–1990-х годов состоит в возможности реверсивного движения [4, с. 213].

Посткоммунистическая Восточная Европа демонстрирует различные варианты реализации демократического транзита. Трансформация конституционного законодательства в странах рассматриваемого региона представляет две модели: реконструкции и демонтажа правовых основ деятельности политических институтов, унаследованных от периода «реального социализма».

Модель реконструкции предусматривает освобождение конституционного права от формализма «реального социализма», направленное на реализацию декларируемых в конституционных актах коммунистического периода прав и свобод граждан, полномочий государственных органов власти в пределах демократической политической системы. Наиболее показательный пример модели реконструкции демонстрирует Польша.

Модель демонтажа предполагает максимально возможный, в зависимости от политических условий, отказ от наследия коммунистического прошлого и связана с формированием новых институтов государ-

ственной власти, основанных на принципах демократии в рамках новых государственных образований. Опыт Чехии и Словакии в этой связи привлекает особое внимание.

Итогом трансформации в обоих случаях является выработка нового конституционного законодательства, отвечающего потребностям демократического общества. Я.-Э. Лэйн, решая проблему взаимодействия конституционализма и демократии, считает, что, «если, к примеру, в основу демократического государства положена теория, трактующая конституционализм в качестве одной из составляющих демократии, проблема противоречий между ними исчезает сама собой» [5, с. 40]. Такая трактовка роли конституционализма представляется приемлемой при рассмотрении проблем демократического транзита. Развитие событий в рамках той или иной модели трансформации зависит от действия нескольких факторов, и в первую очередь от уровня политической стабильности, от обладания новой политической элитой резервом времени, что связано с уровнем общественного доверия к ней, от качества самих унаследованных новыми режимами конституционных актов.

По мнению ряда исследователей [3, с. 54; 6, с. 138], говорить о какой либо демократической трансформации правовой системы стран Восточной Европы можно лишь с момента осуществления самих посткоммунистических революций. Другие считают, что поскольку сами революционные события были обусловлены кризисом системы «реального социализма», одной из сторон которого является диссонанс между формальным конституционализмом и реальными политическими потребностями общества, то попытки преодолеть этот диссонанс являются моментом начала трансформации конституционного законодательства [7, с. 10; 8, с. 34].

Однако наиболее оправданным представляется применение комплексного подхода к рассмотрению проблемы конституционализма в посткоммунистических странах Восточной Европы. Его суть заключается в том, что период модернизации конституционного законодательства до революций можно определить как формирование предпосылок к более радикальному реформированию конституционного права в постреволюционный период [9, с. 36]. Конечно, внесение поправок в конституции и принятие новых конституционных актов до 1989 года преследовало совершенно иные цели, чем конституционная реформа после 1989 года. С момента, когда конституционное законодательство претерпело изменения, юридически отразившие сущность революционных перемен, следует выделять либо период посткоммунистической

реконструкции, либо период демонтажа конституционного законодательства времен «реального социализма».

Существуют два подхода к вопросу о времени принятия посткоммунистических конституций. Первый, представленный в работах Я. Элстера и Б. Вайнгаста, состоит в том, что конституция обеспечивает необходимую демократизацию и создает условия для уверенного перехода к рынку [8]. По мнению С. Холмса и Дж. Хеллмана, поспешность в принятии Конституции может лишить реформаторов необходимых силовых инструментов власти [10, с. 23; 11, с. 21]. Временные конституции – или то, что называют «паллиативным конституционализмом», – могут оказаться более подходящими для переходных систем.

Моделирование процессов трансформации конституционного законодательства в странах восточноевропейского региона определяется спецификой политических условий в каждой из них. Вместе с тем оно достаточно условно, так как имеет сходные причины, решает единые задачи и преследует одинаковые конечные цели. В «чистом», идеальном виде себя не обнаруживает ни одна из моделей. Однако исследовательское разграничение процессов трансформации конституционного законодательства в восточноевропейских странах, стремящихся создать функционирующую консолидированную демократию, представляется оправданным, поскольку позволяет выделить существенные общие и специфические черты, дает возможность определить перспективы дальнейшего развития.

Итак, вполне достижимыми представляются задачи определения места, которое отводят восточноевропейские конституции концептуальным вопросам демократии, степени влияния национальных моделей транзитов на формирование основополагающих конституционных норм, а также идентичности смыслового содержания конституций концепту «демократический транзит».

Конституция является правовым актом, отвечающим критериям дискурсивности, если рассматривать дискурс как механизм и результат выстраивания идентичности социального феномена, имеющей относительный характер. В таком случае главным и определяющим критерием дискурсивности становится единство противоречивых тенденций, трактовок и мнений, составляющих содержание чего-либо. В данном случае – конституций. Именно поэтому возможно применение метода дискурс-анализа для решения поставленных исследовательских задач. Кроме того, следует учитывать специфику политического дискурса, заключающуюся в его полемичности. Таким образом, сопоставление содержания концепта и его реального воплощения в правовом

акте позволяет демифологизировать и рационализировать само понятие демократического транзита.

При рассмотрении демократического транзита как политического феномена встает вопрос о его динамике. В современной политической науке существует немало динамических моделей транзита, которые объединены общим представлением о расчлененности процесса.

Данкварт Растоу одним из первых предложил собственную транзитологическую модель. Весь процесс перехода к демократии был разделен им на три фазы. Первая, подготовительная, фаза развивается еще в рамках недемократического режима и характеризуется серьезным конфликтом между властвующей элитой и гражданским обществом. Вторая – фаза принятия решений – характеризуется падением недемократического режима и началом развития демократических отношений в обществе. На третьей фазе – «привыкания» – происходит консолидация демократии.

В контексте концептуально-феноменальной природы демократического транзита, закрепленного в конституционных актах восточноевропейских стран, вторая фаза динамической модели Д. Растоу привлекает особое внимание. На «фазе принятия решений» в процессе транзита осуществляется выбор альтернатив, достигается согласие политических акторов. Результатом этой фазы, как правило, является принятие конституции [12, с. 13]. В польской модели трансформации конституционного права содержание пакта раскрывают договоренности «круглого стола», ныне действующая Конституция 1997 года в значительной мере преодолевает его влияние. В Словакии и Чехии конституции были приняты в 1992 году после решения вопроса о разделении федеративного государства. В этой связи политическая конъюнктура непосредственным образом оказала влияние на сроки принятия и выбор модели формирования демократических конституций. Польская политическая элита объективно располагала большим временем для выработки демократической конституции, чем элита Чехословакии. В ЧСФР факт распада общего государства заставил чешских и словацких политиков быстро принять решение об Основном Законе своих стран. Поэтому польская Конституция располагает более взвешенными и продуманными нормативными требованиями, чем конституции других рассматриваемых государств.

Конституции трех стран уделяют определенное внимание концепту «демократия», который является целевой установкой (ядром) демократического транзита. Уже в преамбулах содержится указание на демократию как цель существования государства [13]. В польском ва-

рианте подчеркнута дата начала транзита – 1989 год, в словацком откровеннее записано стремление стать демократическим государством, в чешском – сделан акцент на принадлежность страны к семье европейских и мировых демократий. Все конституции рассматриваемых стран провозглашают соответствующие государства демократическими. Примечательно, что в разных конституциях сделан акцент на различные аспекты демократии. Так, польский Основной Закон связывает демократию с принципами социальной справедливости, словацкий – с конфессиональным плюрализмом, чешский – с приоритетом прав человека. В целом подходы трех конституций едины в отношении демократических принципов ограничения прав и свобод граждан и обуславливают их необходимостью безопасности государства, поддержанием общественного порядка или интересами третьих лиц.

Рассматриваемые конституции одинаково оценивают значение партийной системы для реализации демократии независимо от формы правления, хотя известно, что парламентская республика с пропорциональной системой способствует в наибольшей мере развитию политических партий. Только Словакия формально удовлетворяет этому критерию, хотя на деле партийная система этой страны не отличается стабильностью и развитостью демократических принципов политической культуры.

Конституциями утверждается незыблемость демократического правления, а в Словакии (ст. 32, 106) и Чехии (ст. 9, 23 Хартии основных прав и свобод) за гражданами закрепляется право «оказывать сопротивление каждому, кто посягает на демократический порядок осуществления прав человека и основных свобод, если деятельность конституционных органов и действительное использование средств, предусмотренных законом, оказываются невозможными» [13]. В польской Конституции (ст. 26) особо указывается на нейтралитет армии в политических делах [13]. Данная специфика оправдана историческим прошлым восточноевропейских государств. В Словакии и Чехии опыт «пражской весны» был интегрирован в конституционные нормы. Теперь становится невозможным привлечение к ответственности граждан, сопротивляющихся узурпаторам. Для Польши оказался значимым опыт военного положения, когда армия вмешалась в ход политического процесса и, объективно, затормозила либерализацию режима «народной Польши».

В процессе посткоммунистической трансформации конституционного законодательства во всех странах региона чрезвычайно высокой была зависимость данного процесса от текущих политических событий. В значительной мере транзитный институциональный дизайн был

сформирован и конституционно закреплен в самом общем виде. Более квалифицированные положения польской Конституции относительно дифференциации власти обусловлены реконструкционной моделью трансформации конституционного права. В Словакии и Чехии «дыры» Конституции неоднократно порождали конфликт властей. В конечном итоге в Словакии были преодолены транзитные предубеждения неприкосновенности Конституции (о чем говорит строгость процедур изменений текста Основного Закона) и, во избежание институциональных конфликтов, страна в 1999 году перешла к прямым выборам президента, отняв эту прерогативу у парламента. Чешский исследователь Ян Элстер обращает внимание на то, что творцами посткоммунистических конституций были не специально созванные ассамблеи, а властные институты [8, с. 35]. Исключением из этого правила является Польша. Причиной такого положения следует считать отсутствие у посткоммунистических стран двух равноценных составов политической элиты, одна часть которой разрабатывает конституцию, а другая – занимается реализацией конституционных положений.

Приверженность демократическим ценностям политической жизни, зафиксированная в транзитных конституциях восточноевропейских стран, не вызывает сомнения. Сегодня все более актуальным становится вопрос о степени реализации конституционных норм – с одной стороны; с другой – возможна ли перспектива принятия новых конституций, которые будут отражать современные политические реалии восточноевропейского региона? Иными словами, исчерпали ли себя транзитные конституции и необходимо ли принимать конституции новых консолидированных демократий?

Решение этих двух взаимосвязанных вопросов зависит от избранной странами модели трансформации конституционного законодательства. В странах реконструкционной модели (например, в Польше) идут споры об эффективности отдельных предписаний, в отличие от стран демонтажной модели (таких большинство среди посткоммунистических государств Европы), где периодически поднимается вопрос о принятии новой конституции. Причем в странах демонтажной модели представители политических элит ведут дискуссию, не утверждая, что транзитная конституция исчерпала себя. Напротив, часто речь идет о невозможности реализовать нормы конституции в силу двух ее свойств: правового футуризма, а также социалистических атавизмов, имеющих место, например, в подходе к проблемам социального обеспечения. Перспективы принятия новых конституций выше в странах демонтажной модели. Однако нельзя утверждать, что конституции

стран демонтажной модели с неотвратимой необходимостью будут заменены. Пока единственным примером посттранзитного конституционализма является Беларусь. Впрочем, следует оговориться, что принятая в 1996 году белорусская Конституция зафиксировала не достижение консолидированной демократии как позитивного результата транзита, а установление посткоммунистического авторитаризма, то есть достижение негативного результата демократического транзита.

«Реконструкционные» конституции, принятые относительно поздно, в большей степени удовлетворяют потребностям консолидации демократии. Длительный период существования транзитной конституции, насыщенной социалистическими атавизмами, как ни парадоксально, пошел на пользу развитию конституционного законодательства Польши в рамках демократического режима. Фактически реконструкция социалистической Конституции создала временный Основной Закон (Малая Конституция 1992 года в Польше), одновременно открыто шел процесс создания постоянной Конституции. Такое положение обеспечило власти возможность осуществлять легальное управление государством, а также предоставило значительный ресурс времени для взвешенной проработки положений новой Конституции.

Российская Федерация представляет феномен совмещения двух моделей трансформации. Если до октября 1993 года делались попытки пойти по пути реконструкции, то позднее была избрана модель демонтажа. Спустя десять лет все более очевидно, что российская Конституция нуждается если не в замене, то, по меньшей мере, в новеллизации, для того чтобы хотя бы минимально соответствовать современным политическим реалиям.

Подводя итог изложенным рассуждениям, можно заключить, что восточноевропейские конституции, во всяком случае Польши, Чехии и Словакии, сделали попытку раскрыть содержание концепта «демократический транзит». Удалось это в разной степени. Очевидно, закрепив процедурную определенность при неопределенности результатов [14, с. 46], разработчики конституций имели слабое представление о консолидированной демократии. Вместе с тем, руководствуясь политическим инстинктом, они попытались создать пояс неприкосновенности принципов демократии, вероятно философски предполагая прогрессивное развитие политических отношений и демократии. Значительное, если не определяющее, влияние на формирование конституционных норм оказала политическая конъюнктура. Из-за этого влияния институциональный дизайн не выглядит адекватным современному уровню развития властных отношений в рассматриваемых

мых странах. В наибольшей мере польская Конституция отвечает требованиям демократии в стадии консолидации, благодаря выбору реконструкционной модели трансформации конституционного права. Развитие конституционного законодательства Чехии и Словакии, вероятно, следует связать с преодолением транзитных положений. Выбранный ныне путь новеллизации конституций в этих государствах будет усилен процессом гармонизации национального и общеевропейского права в связи с расширением Европейского Союза.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Категории политической науки. М., 2002.
2. *Ильин М.В.* Политический дискурс: слова и смыслы // Полис. 1994. № 1.
3. *Мачкув Е.* Преобразование коммунистического тоталитаризма и посткоммунистическая системная трансформация: проблемы, концепции, периодизация // Полис. 2000. № 4.
4. *Сморгунов Л.В.* Современная сравнительная политология. СПб., 1999. С. 213.
5. *Лэйн Я.-Э.* Демократия и конституционализм // Полис. 1998. № 6.
6. *Лейпхарт А.* Конституционные альтернативы для новых демократий // Полис. 1995. № 2.
7. *Кригер М.* Ловушки для начинающих игроков в переходный период // Конституционное право: восточноевропейское обозрение (КПВО). 2000. № 1.
8. *Элстер Я.* Роль институционального интереса в разработке восточноевропейских конституций // КПВО. 1996. № 2.
9. *Саква Р.* Конец эпохи революций: антиреволюционные революции 1989–1991 годов // Полис. 1998. № 5.
10. *Хеллман Дж.* Конституции и экономическая реформа в переходный период // КПВО. 1996. № 2.
11. *Холмс С.* Политические аспекты экономического развития Чешской республики // КПВО. 1995. № 2.
12. *Растоу Д.* Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. 1996. № 5.
13. Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997.
14. *Банс В.* Элементы неопределенности в переходный период // Полис. 1993. № 1.

К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЯХ ТЕОРИИ СОЦИАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

А.А. Никитин

Изучение социального объекта в динамике предполагает наблюдение как за изменениями во времени количественных и качественных переменных, так и за постоянными параметрами, не изменяющимися за период исследования.

Описание динамики объекта предполагает использование понятия «процесс». Приведем классическое определение социального процесса, принадлежащее П. Сорокину: «любой вид движения, модификации, трансформации, чередования или «эволюции», короче говоря, любое изменение данного изучаемого объекта в течение определенного времени, будь то изменение его места в пространстве либо модификация его количественных или качественных характеристик, а не просто линейные тенденции развития» [1, с. 80].

Все имеющиеся определения поня-

НИКИТИН
Александр
Александрович –
генеральный
директор
ОАО «Агрохолдинг»,
г. Тула

тия «социальный процесс» можно условно разделить на две группы. Одни авторы исходят из теории действия и под социальным процессом понимают совокупность однонаправленных и повторяющихся действий, которые можно выделить из множества других социальных действий [2, с. 350]. Близко к этому примыкает точка зрения, согласно которой под социальным процессом понимается совокупность мероприятий, действий, акций для достижения какого-либо результата, состояния [3, с. 129]. В одном из социологических словарей социальный процесс определяется как совокупность человеческих действий, обуславливающих воспроизводство и развитие общества, осуществляющих сохранение и трансформации связей социального бытия [4, с. 392]. Важно отметить, что с помощью теории действия раскрывается механизм процесса: перенос человеческих сил и способностей из одной сферы общества в другую; трансформация усилий одних индивидов в условиях жизни других; соединение человеческих действий в пространстве и времени и образование устойчивых и вместе с тем динамичных связей человеческого бытия [4, с. 392].

Другие авторы делают акцент на смене, последовательности событий как сущности социального процесса, движении системы и ее подсистем, разворачивании во времени, в пространстве или во времени и пространстве одновременно социальных явлений. Движение, перемены в состоянии системы, переходы из одного состояния в другое происходят как на уровне общества, так и в рамках отдельных групп, коллективов, личностей [5, с. 137]. Понятие социального процесса позволяет анализировать направленность изменений социальных объектов, временность их бытия, подчиненность пространственной распределенности или организованности человеческой совокупной деятельности, временное разворачивание на достижение определенных целей и результатов [4, с. 391]. Таким образом, второе направление научной мысли в трактовке сущности понятия социального процесса конкретизирует его через другие понятия (движение, изменение, становление, развитие, воспроизводство), акцентирует внимание на описании длительности социальных явлений, динамики их форм и взаимосвязей и раскрытии возникновения, стадийности, направленности социальных процессов.

Основой социальных процессов являются социальные изменения. Под социальным изменением будем понимать любое изменение характеристики наблюдаемого социального объекта. Социальные изменения отражают динамику, движение от более ранней стадии к более поздней, перемены в качественном и количественном составе и других

параметрах. П. Штомпка считает, что изучение социальных изменений – основное в социологии [6, с. 12]. Эти изменения являются результатом слияния множественных частичных процессов с различными векторами, которые могут перекрещиваться, сближаться или расходиться.

Изменения могут происходить на различных уровнях и иметь разный характер и масштаб. Рассматриваемые в социологических исследованиях изменения можно представить в виде дихотомических типов: эволюционное – революционное; реактивное – проективное; осознанное – неосознанное; стихийное – организованное; целенаправленное – нецеленаправленное; прогрессивное – регрессивное; обратимое – необратимое; качественное – количественное; добровольное – насильственное; планируемое – непредвиденное; длительное – кратковременное.

В социологических теориях, как правило, выявляются одна-две ведущие (главные) причины социальных изменений. Исследование социальных процессов требует, однако, мультикаузального подхода и учета сети взаимосвязанных причин.

Причины социальных изменений могут быть как внутренними, так и внешними к данной социальной системе. О. Конт и Г. Спенсер придерживались понимания социального изменения как естественной эволюции общества, то есть отождествляли понятие социальных изменений с понятием социального развития и социального процесса. П. Сорокин полагал, что основными причинами социальных изменений являются именно внутренние, имманентные причины.

Ю. Плотинский выделяет следующие основные типы причин социальных изменений: природные причины (истощение ресурсов, загрязнение среды обитания, катаклизмы); демографические причины (колебания численности населения, перенаселенность, миграция, процесс смены поколений); изменения в сфере культуры, экономики, научно-технический прогресс; социально-политические причины (конфликты, войны, революции, реформы); социально-психологические причины (привыкание, насыщение, жажда новизны, рост агрессивности) [7, с. 111].

Социальное развитие означает процесс перехода из одного состояния в другое, более совершенное; переход от старого качественного состояния к новому качественному состоянию; движение от низшего к высшему [8, с. 572]. Характеристиками развития при процессном подходе являются качественные изменения, новизна, усложнение или упрощение, движение или покой, изменчивость или устойчивость,

преобразование или сохранение существующего положения. Наряду с этим развитие отличают направленность, связанность, поступательность, время и другие свойства. В последние годы развитие связывают с такими его сторонами, как системность, нелинейность, противоречивость, саморазвитие системы, соразвитие различных процессов, повторение в пространстве и времени [9, с. 395].

Социальные процессы характеризуются следующими свойствами: процессуальностью; направленностью; стадийностью.

Процессуальность позволяет устанавливать (развивать, изменять, разрывать) связи и отношения.

Направленность – существенная черта, свойство социальных процессов, позволяющее выявить тенденции изменения процессов, их закономерности и причины. Важное значение приобретает учет различных типов направленных процессов – конечных и непрерывных, прогрессивных и регрессивных, линейных и нелинейных, однолинейных и мультилинейных. При этом в процессах значительная роль принадлежит ненаправленным процессам, которые либо носят случайный характер, либо выражаются в виде кривой (повторяющаяся модель; замкнутый цикл; открытый цикл – спираль и т.д.). При анализе случайных процессов требуется использование стохастических моделей, в которых учитывается распределение вероятностей [10; 11].

Одной из важнейших характеристик социальных процессов является их стадийность. Процессный подход предусматривает изучение стадий развития, изменения социальных явлений. Под стадией понимается период, уровень, степень в процессе развития, роста или изменения [12, с. 765].

Социальные процессы проходят в рамках определенных социальных структур – механических и органических, вертикальных и горизонтальных, формальных и неформальных, проектных и матричных. Это влияет на условия протекания процессов.

При исследовании социальных процессов необходимо учитывать, что социальные процессы могут быть парными. Они подчас имеют симметричные по структуре механизмы, но отличаются знаком направленности.

Результатами социальных процессов становятся новые социальные структуры, системы, явления и феномены. Различаются два результата социальных процессов: репродукция (воспроизводство) – регулирование, адаптация, социализация, социальный контроль; трансформация (коренные, принудительные изменения) – креативные процессы (творчество).

Из всего многообразия социальных процессов можно выделить процессы, имеющие общие черты, совокупность которых позволила социологам Р. Парку и Э. Берджесу создать классификацию основных социальных процессов: кооперации, конкуренции (соперничества), приспособления: конфликта, ассимиляции, амальгамизации. К ним обычно присоединяют два других социальных процесса, проявляющихся только в группах: поддержание границ и систематические связи [2].

Так, кооперация является важным условием образования корпусов, объединения в группы, установления правил работы, координации действий. Слово «кооперация» происходит от двух латинских слов: *co* – вместе и *operari* – работать. Главный смысл кооперации состоит прежде всего в обоюдной пользе, а для этого необходимы такие элементы поведения, как взаимопонимание, согласованность действий, установление правил сотрудничества.

Конкуренция означает борьбу между индивидами, группами или обществами за овладение ценностями, запасы которых ограничены и неравным образом распределены между индивидами или группами (это могут быть деньги, власть, статус, любовь, признательность и другие ценности). Она может быть определена как попытка достижения вознаграждения путем отстранения или опережения соперников, стремящихся к идентичным целям.

Приспособление – принятие индивидом или группой культурных норм, ценностей и эталонов действий новой среды, когда нормы и ценности, усвоенные в старой среде, не приводят к удовлетворению потребностей, не создают приемлемого поведения. Приспособление особенно характерно для таких явлений, как адаптация. Иными словами, приспособление – это формирование типа поведения, пригодного для жизни в изменившихся условиях внешней среды. В той или иной степени процессы приспособления протекают непрерывно, поскольку непрерывно меняются условия внешней среды. В зависимости от оценки индивидом изменений внешней среды и значимости этих изменений процессы приспособления могут быть кратковременными или длительными. Приспособление представляет собой сложный процесс, которому присущи такие особенности, как подчинение, компромисс, терпимость.

Актуальной является идея поддержания границ в социальных процессах. Пограничные линии между социальными группами являются главным аспектом социальной жизни. Стремление к сохранению границ группы поддерживается санкциями, применяемыми к тем, кто таких границ не соблюдает, и вознаграждением индивидов, стремя-

щихся к их упрочению и сохранению. Создание и модификация границ между группами – это процесс, происходящий постоянно с большей или меньшей интенсивностью в ходе взаимодействия между группами. Демократизация управления способствует изменениям в границах между различными социальными группами.

Все социальные группы, находящиеся в рамках определенных границ, нуждаются в создании некоторых типов связей с другими группами данного общества. Связи могут квалифицироваться по разным основаниям: по формам детерминизма (однозначные, вероятностные или корреляционные); по направлению действий (прямые или обратные); по типу процессов (связи функционирования, связи развития, связи управления персоналом); по содержанию (процесс переноса информации) и другим. Очевидно, что каждая группа вынуждена решать дилемму: стремиться поддержать свою независимость, целостность, самостоятельность или сохранять и укреплять систему связей с другими группами.

Следует отметить, что все рассмотренные процессы тесно связаны между собой и почти всегда протекают одновременно, создавая, таким образом, возможности для развития групп и постоянных изменений в обществе.

Альтернативной моделью социального процесса является динамическое социальное поле. С точки зрения этой теории общество – не объект, а образ поля, постоянно длящийся процесс, бесконечный поток событий, изменений различной скорости, интенсивности, ритма и темпа, поле взаимоотношений, сеть связей и привязанностей (зависимостей, обменов, отношений личной преданности) [6, с. 28–29]. Общество как «текущее поле», состоящее из сплетений (сплетений верований и идей; действий; интересов; правил, норм и ценностей). Почти все социологи уделяют внимание проблемам социальной динамики. Ускорение темпа перемен, глобализация, увеличение взаимосвязанности происходящих в современном мире процессов делают изучение социальной динамики наиболее актуальной проблемой социологической науки. На наш взгляд, в настоящее время возникла необходимость формирования новых концепций социальных изменений, базирующихся на моделях теории катастроф и теории хаоса. По мере усложнения социума и формирования разнообразных социальных связей пространство человека становится все более объемным, заполненным, насыщенным различными структурными образованиями, что в конечном счете ведет к многомерности этого пространства. В социальных изменениях рождаются новые реальности. Их анализ требует

нового понятийного аппарата и методологического инструментария. Без этого невозможно концептуализировать новые социальные отношения, формирующиеся социальные связи и личностные структуры пространства человека, проникнуть в сущность процессов и выработать новые смыслы, способные отразить специфику глобального мира.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Сорокин П.* Социальная и культурная динамика. СПб., 2000.
2. *Фролов С.С.* Социология. М., 1996.
3. Социальное управление: Справочник. М., 1994.
4. Современный философский словарь / Под ред. В.Е. Кемерова. М., 1996.
5. Социальные технологии: Толковый словарь. М., 1998.
6. *Штомпка П.* Социология социальных изменений. М., 1996.
7. *Плотинский Ю.М.* Модели социальных процессов. М., 2001.
8. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1981.
9. Современный философский словарь. М., 1996.
10. Случайный процесс // Математическая энциклопедия: В 5 т. М., 1985. Т. 5.
11. *Бартоломью Д.* Стохастические модели социальных процессов. М., 1985.
12. Энциклопедический социологический словарь / Под ред. Г.В. Осипова. М., 1995.

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ

ТЕНЕВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Ю.И. Дмитриев

Термин «теневая экономика» пришел к нам из-за рубежа. Западные ученые еще в 60-е годы минувшего века всерьез заинтересовались «теневыми» процессами в экономике, им удалось выработать достаточно четкие и общепризнанные критерии такого явления.

Теневая экономика – весьма многоликое понятие. Подпольная, вторая, неучтенная, деструктивная, нерегламентируемая, криминальная, малая, фиктивная, негосударственная, частно-рыночная, дефективная, параллельная, черная, неформальная, незаконная, нелегальная – таков далеко не полный перечень определений, применяемых в отношении теневой экономики. В такой экономике обязательно присутст-

ДМИТРИЕВ
Юрий Иванович –
кандидат
технических наук,
доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

вуют два непосредственно связанных между собой основных признака – негативная деятельность и нетрудовые доходы. Структурно в ней целесообразно выделить три крупные, весьма специфические сферы: криминальную деятельность, нелегальное (сокрытое) предпринимательство и легальную негативную (фиктивную и дефективную) деятельность в государственном секторе.

Теневая экономика в нашем понимании распадается на два укрупненных блока: *неофициальная экономика*, куда входят все легально разрешенные виды экономической деятельности, в рамках которых имеет место нефиксируемое официальной статистикой производство товаров и услуг, сокрытие этой деятельности от налогов и т.п.; *фиктивная экономика*, то есть «экономика» приписок, хищений, спекулятивных сделок, взяточничества и мошенничества.

В России почти каждый гражданин организует теневую экономическую деятельность или участвует в ней, получая доходы от скрытых приработков и хищений, задействован в неявном перераспределении этих доходов или по долгу службы борется с этими явлениями (при этом вольно или невольно задействуется в теневых хозяйственных отношениях).

Как деликатно отмечает английский ученый Теодор Шанин, «невозможно осмыслить работу современной российской промышленности без того, чтобы понять, что завод дает своим работником помимо зарплаты (которая часто месяцами не выплачивается)» [1]. Для предприятий уход от налогов стал практически безальтернативной тактикой выживания. Средняя фирма, уплачивающая все налоги, оказывается неконкурентоспособной в сравнении с ее конкурентами, фактически действующими в условиях льготного налогового режима. Подавляющее большинство фирм, присутствующих на рынке, в той или иной степени вынуждены нарушать налоговое законодательство.

Теневые экономические отношения играют значительную роль в хозяйственной жизни общества. Тенденции их развития сегодня интересуют политиков, экономистов, социологов и других специалистов больше, чем процессы в официальной экономике. Теневая экономика стала настоящим фундаментом и опорой становления рыночного хозяйства в нашей стране на переходном этапе.

Оценка теневой экономики не может быть однозначной: многие ее формы скорее помогают развитию официальной экономики, чем препятствуют ей. Швейцарский экономист Д. Кассе еще в 1980 году выделил три позитивные функции теневой экономики в рыночном хозяйстве:

– «экономическая смазка» – сглаживание перепадов в экономической конъюнктуре при помощи переливов ресурсов между легальной и теневой экономикой;

– «социальный амортизатор» – гашение нежелательных социальных издержек (в частности, неформальная занятость облегчает материальное положение малоимущих, уменьшая тем самым социальную напряженность);

– «встроенный стабилизатор» – теневая экономика подпитывает легальную (неофициальные доходы используются для закупки товаров и услуг в легальном секторе, «отмытые» преступные деньги облагаются налогом и т.д.) [2].

Однако нельзя не согласиться с тем, что в целом влияние теневой экономики на общество обычно является скорее негативным, чем позитивным. Наибольший вред наносит «черная» (криминальная) теневая экономическая деятельность. С одной стороны, происходит антисоциальное перераспределение доходов общества в пользу относительно малочисленных привилегированных групп (бюрократов, мафии). С другой – разрушается система централизованного управления экономикой: приписки создают ложное ощущение благополучия, теневая занятость приводит к тому, что усилия правительства по созданию новых рабочих мест ведут не к снижению мнимой безработицы, а к нагнетанию инфляции и т.д. Наконец, развитие любых форм теневой экономики ведет к подрыву хозяйственной этики и росту правового нигилизма.

Соотношение позитивных и негативных, с точки зрения общества, эффектов теневой экономики зависит от ее масштабов. Позитивный эффект теневой экономики замедляется с увеличением ее относительной величины, в то время как негативный эффект имеет ярко выраженную тенденцию ускоренно расти по мере ее увеличения. Соотношение позитивных и негативных эффектов также будет изменяться в зависимости от того, о каких видах теневой экономики идет речь и в рамках какой экономической системы она развивается.

Если проследить за динамикой оценочных показателей, то можно сделать вывод, что за последние десятилетия в хозяйстве практически всех стран наблюдается устойчивая тенденция относительного роста теневой экономики. Согласно оценкам экономистов Кельнского института международных исследований, к началу 90-х годов XX века негативные эффекты теневой экономики заметно превышали ее положительные результаты.

В обозримом будущем не заметны тенденции уменьшения спроса

на продукцию или услуги, произведенные в неофициальном секторе экономики. Общая тенденция к активизации роли государственного регулирования неизбежно вызывает и будет вызывать развитие теневой экономики. С другой стороны, нет причин, способствующих безграничному разрастанию «черной» криминальной экономики. Чрезмерное ее разбухание невыгодно подавляющему большинству законопослушных граждан. Речь следует вести не о ликвидации теневой экономики и не о капитуляции перед ее напором, а о поддержании динамического равновесия между законной экономикой и экономикой вне закона. Необходимо сдерживать теневую экономическую деятельность в тех рамках, в которых она не разрушает существующую экономическую систему [2]. Исходя из этого, особое внимание стоит обратить на мониторинг теневой экономики.

Методы оценки теневой экономики делятся на прямые и косвенные. *Прямые методы* основаны на опросе или наблюдении за участвующими в теневой экономике (хотя бы на правах потребителя), а расчеты, преимущественно использующие сводные экономические показатели официальной статистики, относятся к *косвенным методам* [3]. Впрочем, последние также используют опросы населения, сравнивая полученные данные со сводными статистическими показателями и интерпретируя полученное несоответствие в терминах теневой экономической деятельности.

В ходе проведения опросов степень репрезентативности изначально подвергается сомнению. Опасения, что оглашаемые ими сведения каким-либо образом дойдут до контрольных или проверяющих органов, зачастую оказываются более весомыми, чем обещания конфиденциальности и неразглашения, даваемые опрашивающей стороной.

При этом в поведении респондентов возможны два варианта. Первый – отказ отвечать на вопросы, касающиеся теневой экономической деятельности; второй – «корректировка» ответов, которые, как им кажется, выявляют их участие в теневой экономике. Трудно сказать, какой вариант более распространен. Многие граждане отвечают на вопросы анкеты абсолютно правдиво, но проблема состоит в том, что исследователь не может достоверно определить, насколько велика доля таких респондентов. Проблема усугубляется, если опросы проводятся под эгидой официальных структур, даже демонстративная анонимность в виде сбора анкет в закрытые ящики или проведение опроса в большом коллективе не гарантирует получения достоверных сведений.

Интересно заметить, что осторожность в заполнении анкеты может

резко контрастировать с тем, что даже малознакомым собеседникам люди часто охотно «открывают» свой опыт соприкосновения с теневым рынком товаров и услуг. Иначе говоря, данная тема социально не табуирована, что следует учитывать при проведении подобных исследований.

Помимо указанных, существуют прямые методы измерения теневой экономики: по структуре потребления домохозяйств; по расхождению доходов и расходов домохозяйства. Первый способ основан на апелляции к респонденту как к потребителю, а не производителю или продавцу теневых товаров и услуг. Потребитель не нарушает закон, следовательно, имеет минимальную мотивацию к сокрытию правдивых данных. Единицей опроса является домохозяйство, так как большая часть товаров и услуг теневого характера потребляется не индивидами, а домохозяйством. Такие опросы пригодны и для выявления масштабов так называемой «социальной экономики» как обмена товарами и услугами на бесплатной основе между друзьями, родственниками, соседями, что не относится к теневой экономике, но входит в экономику неформальную.

Выявление несоответствия доходов и расходов домохозяйства также может служить основой для оценивания масштабов теневой экономики. В этом случае исследователь уподобляется блюстителю порядка, выявляя тех, кто живет «не по средствам». Полную картину утаивания доходов получить не удастся, поскольку далеко не все склонны рассказывать о своем домашнем бюджете. Более того, именно активно действующие в теневой экономике граждане проявляют повышенную осторожность в ходе опроса: откажутся отвечать или «подправят» данные. Однако, как показывает практика, отказываются от участия в опросе, как правило, люди со значительными теневыми доходами, тогда как получатели небольших теневых заработков, обслуживающие повседневные нужды населения, менее склонны считать их незаконными и аморальными и соответственно менее тщательно их скрывают.

Невозможность точно определить масштаб теневой экономики, ограничиваясь опросами потребителей, привела к популярности так называемых косвенных методов оценки. Они основаны преимущественно на использовании сводных экономических показателей официальной статистики, данных налоговых и финансовых органов, но не исключается и обращение к результатам специально организованных опросов. К таким наиболее распространенным методам относятся монетарные и метод альтернативных расчетов ВВП.

При всем разнообразии монетарных методов их объединяет *базовая предпосылка*: теневые трансакции (соглашения) предполагают использование наличных денег для избежания проверок. Следовательно, увеличивается потребность в бумажных денежных знаках и монетах по сравнению с той, которую можно было бы ожидать, исходя из уровня экономической активности в формальном секторе экономики. Другими словами, оценка теневой экономики исходит из повышенного спроса на наличные деньги. Оценки, полученные на основе этого подхода, широко варьируются, порой выдавая максимально высокие показатели по сравнению с другими методами.

Впервые такая методика была апробирована в конце 50-х годов XX века в США. Резкий взлет спроса на наличные деньги в Америке послевоенных лет П. Каган объяснил именно потребностями нелегальных трансакций черного рынка [3]. В современной литературе монетарный подход связан в первую очередь с именем П. Гутмана.

Метод альтернативных расчетов ВВП исходит из того, что показатели ВВП в принципе могут рассчитываться тремя способами: как совокупность *расходов* (путем сложения всех полученных трат, связанных с приобретением товаров и услуг индивидами, компаниями или правительством); как совокупность *доходов* (складываются все доходы, зарабатываемые производством товаров и услуг); как совокупный *выпуск* продукции всеми отраслями экономики.

Теоретически, при использовании одного и того же масштаба цен, все три способа должны показывать одну и ту же величину. Расходы по потреблению товаров и услуг для потребления и накопления должны равняться стоимостному объему их выпуска, а также доходам тех, кто занимался их производством и реализацией. На практике же получаются разные величины. Каждый из алгоритмов учитывает лишь часть информации о доходах, расходах или выпуске. Подходы различаются степенью приближения соответствующей официальной статистики к ее истинному значению; различны и факторы, которые ведут к сокрытию и искажению информации. При любом из подходов часть величины экономической активности выпадает из рассмотрения.

Такой частью прежде всего оказывается та, которая скрывается экономическими субъектами от властного надзора. Например, теневая деятельность фирм не попадает в их официальный отчет, тем самым величина ВВП как совокупность итогов деятельности будет неполной. Любой незадекларированный доход ведет к снижению ВВП, определяемому методом, исходящим из учета этого показателя. Опре-

деляя расхождение в показателях, возможно составить представление о величине теневой экономики.

В современной экономике важную роль играют сетевые структуры. Многие из них выстроены таким образом, чтобы, используя определенные экономические и финансовые схемы, эффективно и почти легально уклоняться от налогов. На неповоротливых и уязвимых предприятиях в составе таких неформальных групп накапливаются долги и убытки, в то время как у финансовых посредников наблюдается аккумуляция ликвидности и прибылей. Во многих случаях неплатежи являются фиктивными, поскольку на самом деле они представляют собой расчеты между агентами внутри группы [1]. Таким образом, взаимная обязательность внутри сетей служит в первую очередь целям успешного обмана государства и контрагентов, находящихся за пределами деловой сети.

Взаимное недоверие деформирует отношения не только между, но и внутри предприятий. Возможно, в том числе и по этой причине в России затруднено развитие всех видов совместной собственности, в первую очередь акционерного капитала. Структура собственности с каждым годом отдаляется от оптимальной, лишая смысла все попытки мелких и средних акционеров инвестировать в бизнес. Для российских приватизированных предприятий она гораздо более концентрированная, чем в развитых странах, где пакет в 5–10% считается крупным. В 85,7% обследованных российских предприятиях внешней акционер, являющийся крупнейшим собственником, в среднем обладает пакетом в 25–35% акций. К этому необходимо добавить, что для ухода от антимонопольных ограничений мажоритарный акционер обычно выступает не как одно лицо, а как несколько формально независимых акционеров. Очевидно, что реальная степень концентрации собственности еще выше, чем это фиксируется статистикой.

Практика показывает, что в каждой компании, где борьба за контроль завершена, контролирующая группа состоит из нескольких партнеров (лично-клановые владения). Контроль со стороны этой группы обычно распылен среди аффилированных компаний (фондов, оффшорных фирм, номинальных держателей, отдельных лиц и т.д.) – миноритарных акционеров. Более того, система («цепочка») этих компаний часто устроена таким образом, что их реальные владельцы вообще не значатся в реестрах собственников. В итоге организационно-правовая форма предприятия как открытого акционерного общества (в классическом понимании) существует лишь формально.

Проблема усугубляется тем, что из-за взаимного недоверия отсутст-

вует конструктивное взаимодействие между собственником и наемным менеджером. Собственники, как правило, вынуждены сами руководить своими предприятиями. В результате этого в российской практике менеджерами становятся не те, кто лучше других умеет руководить, а те, кто лучше других умеет приобретать собственность, что требует совсем других качеств характера и квалификации. С управленческой точки зрения российский бизнес находится еще на стадии «до революции менеджеров», то есть до разделения функций владения и управления. Следовательно, он по определению не может быть конкурентоспособен на мировом рынке.

Проведенные в рамках «Российского экономического барометра» исследования, в ходе которых сравнивалась эффективность производства и структура собственности, обнаружили, что худшие показатели демонстрируют предприятия, где крупнейшим собственникам принадлежит свыше половины всего акционерного капитала. Р. Капелюшников на основании полученных результатов пришел к неутешительному выводу: владельцами сверхкрупных пакетов акций в российской промышленности чаще выступали менее эффективные категории собственников. По данным того же исследования, более благополучно обстоят дела на предприятиях, где владельцами крупных пакетов акций стали менеджеры этих предприятий [1].

Таким образом, если менеджер в силу должностного положения становится контролирующим акционером, это положительно сказывается на развитии предприятия; если же контрольный акционер в силу прав собственности становится менеджером, то это приводит к обратному результату.

Взаимное недоверие наемных начальников и подчиненных мешает эффективной работе, вызывает боязнь «горизонтальных коммуникаций» и объединение с коллегами против начальника, что, в свою очередь, закономерно ведет к непрерывному «перекраиванию» оргструктуры, путанице в функциях и сферах ответственности отделов и служб, руководителей и главных специалистов. Сегодня можно встретить предприятия, где экономический отдел подчиняется техническому директору или директору по производству.

В атмосфере тотального недоверия собственники и менеджеры неизбежно начинают воссоздавать на предприятиях ту единственно известную им с детства модель управления, при которой можно относительно безбоязненно доверять друг другу, то есть модель семьи. Поэтому в отечественном бизнесе много фирм с «семейным» менталитетом. Выражается он в том, что на ключевые должности принимают только

«своих», обязанности и функции «членов семьи» четко не обозначены, а ключевые решения принимаются «на кухне». Нечто аналогичное можно было наблюдать и в государственном управлении [1].

Это не может не отражаться на кадровом менеджменте. В организации деформируются принципы подбора и расстановки кадров, а специалисты, дорожащие своим профессиональным реноме, при первой же возможности делают выбор в пользу другого работодателя с более прозрачной корпоративной культурой.

Создание теневого капитала и использование необходимых для его получения обманных технологий способствует сохранению в российской модели управления изживших себя управленческих структур и стереотипов поведения. Каждый отечественный руководитель сегодня делает выбор между «светом» и «тенью», и чаще всего, судя по объемам теневого сектора, выбирает последнее – иначе многим предприятиям просто не выжить. Опасным представляется то, что этот выбор может стать доминирующей стратегией менеджмента [4].

Теневая составляющая всегда присутствовала и, по-видимому, будет в какой-то мере присутствовать в хозяйственной жизни. Однако важно видеть принципиальное различие между реальными причинами теневой экономики и факторами ее роста или, напротив, угасания в определенные исторические периоды. Все это заставляет поставить вопрос о необходимости выработки более действенной государственной политики в отношении теневой экономики.

Для государства принципиально важной задачей является определение взвешенного соотношения между экономическими и административными методами воздействия. Прямое государственное вмешательство не всегда будет эффективным в отношении теневой экономики в силу разнородности ее сегментов. Необходимо поэтому придерживаться дифференцированного подхода, исходить из того, что субъекты теневой экономики представляют разные социальные группы, преследующие неодинаковые интересы.

Так, значительная часть теневиков-хозяйственников и самозанятых, трудящихся в секторе вынужденной нелегальной экономики, при осмысленном государственном подходе способны стать реальной силой, укрепляющей отечественное производство. К тому же в этом случае именно меры косвенного характера (совершенствование налогового и трудового законодательства, системы социальной защиты, подготовки и переподготовки кадров) являются более эффективными по сравнению с прямыми административными шагами (разного рода запретами, усилением наказаний). В этом контексте смещение акцента с ка-

рательных мер на совершенствование правовой базы выглядит одним из приоритетных направлений воздействия на теневую экономику. Существенно, что речь идет не просто о правовых и институциональных реформах, а о комплексном подходе, связанном с формированием здоровой конкурентной среды и обеспечением необходимых условий развития российского предпринимательства.

С одной стороны, необходимо предпринять усилия в направлении де бюрократизации государственной системы, создающей административные препоны для развития бизнеса, поддержки отечественного предпринимательства в системе международной конкуренции, легализации капиталов, полученных в результате некоторых видов теневого бизнеса. С другой стороны, в случаях злостных нарушений хозяйствующими субъектами законодательства, коррупции чиновничества и нелегальной активности олигархов государство обязано осуществить прямое вмешательство, жестко реализовать принципы диктатуры закона.

Мимо бюджета страны продолжают утекать значительные средства, и происходит это прежде всего из-за несовершенства действующего законодательства. Оно оставляет лазейки, которые становятся настоящими «черными дырами» в экономике. Например, закон позволяет налогоплательщикам радикально уменьшать налоговую базу по налогу на прибыль, что выражается в термине «оптимизация уплаты налогов». Счетная палата РФ обнаружила, что компания «Сибнефть», действуя через сеть юридических лиц, зарегистрированных в зонах льготного налогообложения, уплачивала налоги по ставкам, сниженным более чем в шесть раз. В результате в 2001 году бюджет недополучил 10 миллиардов рублей. И это не исключение, а скорее правило. Как показали другие проверки Счетной палаты, вертикально интегрированные компании зачастую формируют до 97% своей прибыли за счет таких дочерних и зависимых структур [5].

Но не только нефть «течет» мимо российского бюджета, есть и другие «потoki». Счетной палатой выявлено, что годовой объем реализации легально произведенной водки и ликероводочных изделий составляет менее половины общего объема потребления. Все остальное входит в теневой оборот. В определенной мере это связано с ростом цен, вызванным ежегодным увеличением ставок акцизов.

Созданный при Счетной палате России научно-исследовательский институт планирует в 2004 году провести экспертизу всех законов, касающихся экономической и бюджетной сферы, на предмет их коррупционности. Счетная палата также предлагает внести изменения в

налоговое законодательство, направленные на существенное увеличение ренты – ресурсных платежей. Это позволит снизить налоговую нагрузку прежде всего на перерабатывающие отрасли, создать условия для их развития, без чего невозможно решить поставленную Президентом РФ задачу удвоения ВВП и одновременно более эффективно заниматься социальными проблемами.

Проводимые правовые и институциональные меры не принесут полных успехов, если не будут дополнены мерами по формированию в России здоровой этической основы предпринимательства и государственной службы. Экономические процессы немыслимы без учета морально-нравственного содержания жизни граждан, оказывающего, наряду с собственно экономическими интересами, огромное влияние на мотивацию хозяйственного поведения.

В определенном смысле следует отказаться от юридического фетишизма и абсолютизации значения силы и правового характера государства в решении проблемы теневой экономики. Российские граждане проявляют чудеса изобретательности, обходя законы и укрываясь от надзирающего ока государства. Кроме того, существуют возможности ведения хозяйственной деятельности без формального нарушения правовых норм, что тем не менее нельзя считать чистоплотным и добросовестным предпринимательством и относить к обычной («здоровой») экономике [6].

Среди таких практик можно отметить умышленное использование пробелов в законодательстве; правовую неурегулированность ряда аспектов предпринимательской деятельности; получение коммерческой выгоды за счет систематического невыполнения или нечеткого выполнения договорных обязательств; недобросовестную конкуренцию; нечистоплотные отношения бизнеса и власти, построенные на взаимовыгодной основе (но не обязательно связанные с получением взяток, например сговор властных структур с представителями криминала, обложение их своего рода «социальным налогом»: обещание не трогать в обмен на финансирование строительства каких-либо социальных объектов: дорог, теплоцентралей, больниц и т.п.).

Вряд ли возможно существенно уменьшить масштабы теневой экономики, пока фигура отечественного предпринимателя как в России, так и за рубежом вписывается только в образ «нового русского» – беспринципного и неразборчивого в своих средствах дельца, махинатора и жулика, а государственный чиновник предстает как взяточник и казнокрад. Государство должно взять на себя ответственность за реализацию своего рода воспитательной функции, направленной на

укоренение здоровых этических форм в среде российского предпринимательства и корпусе государственных служащих. Набор конкретных мер по формированию здоровой этической основы может быть весьма обширен – от финансирования разработки и реализации учебных курсов до учреждения специальных премий для наиболее добросовестных компаний.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Прохоров А.П.* Заначка и обманные управленческие технологии // ЭКО. Экономика и организация промышленного производства. 2002. № 11. С. 101–112.
2. *Семина Г.* Роль теневых экономических отношений в хозяйственной жизни общества // Экономика и управление. 2003. № 3. С. 105–106.
3. *Барсукова С.Ю.* Методы оценки теневой экономики: Критический анализ // Вопросы статистики. 2003. № 5. С. 14–24.
4. *Нечипорчук Н.* Полный откат: Менеджмент и теневая экономика // Персонал. 2001. № 1. С. 35–38.
5. *Степашин С.* Бюджетные дыры пахнут спиртом и нефтью // Российская газета. 2003. 31 дек.
6. *Тарасов М.* Усиление роли государства по ограничению теневой экономики в России // Проблемы теории и практики управления. 2002. № 2. С. 19–23.

ВОЗМОЖНО ЛИ СОЦИАЛЬНО ЭФФЕКТИВНОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО В РОССИИ?

С.А. Дабин

Возникновение социально-эффективного предпринимательства невозможно вне структур развитого гражданского общества. Для этого необходима система институтов, которая эффективно оформляет экономическую и социально-политическую сферы общества, препятствует использованию политических и силовых ресурсов в хозяйственных отношениях, переводит социальные отношения людей в пространство дискурса взаимопонимания и толерантности. Именно четкость высокодифференцированных политических, экономических и социальных отношений (в том числе отношений собственности), обусловленная успешным функционированием формальных и неформальных институтов, позволяет предпринимателю добиваться повышения экономической эффективности используемых ресурсов.

**ДАБИН
Сергей
Алексеевич –**
*заместитель
директора
ООО «Садко»,
г. Самара*

В современных условиях в России по-прежнему нет приемлемого разделения собственности и власти, что является следствием недостаточной легитимации частной собственности, а также преобладания простых форм собственности и значительного упрощения декларированных сложноструктурных экономических моделей. Актуальность исследования предпринимательства в современной России обусловлена значительной ролью, которую играет этот феномен в социально-экономической жизни любого общества. Явление предпринимательства олицетворяет творческое начало в хозяйственных отношениях, обеспечивает структурообразующие социальные процессы, вызывает экономический рост в различных сферах жизнеобеспечения. Объектом изучения предпринимательства выступает обычно малый и средний бизнес – то, что в законодательстве именуется «малым предпринимательством». Однако российское предпринимательство с его специфической экономической ментальности – явление весьма неоднозначное, в котором пространство гомеостаза постоянно меняет свой «весовой» статус и точки устойчивости.

Роль предпринимательства в современном российском обществе противоречива, данный феномен является объектом мифотворчества, его внутренняя сущность представляет собой весьма изменчивый вектор, идентификационные критерии зависят от временных факторов и особенностей политического пространства. Предпринимательство достаточно жестко детерминировано политическими, социально-экономическими и коммуникативными моделями.

Реализация интегративной функции предпринимательства, выполняющего роль своеобразного аттрактора, возможна лишь на основе дифференциации социальной жизни. К повышению социальной дифференциации и развитию интегрирующих механизмов, безусловно, можно отнести дальнейшую легитимацию фактически сложившихся отношений собственности. Основным препятствием данному процессу является доминирующее общественное мнение, определяющее фактическое положение дел как социально несправедливое. Действительно, технология проведения социально-экономических реформ и, в частности, приватизация государственных предприятий была не только социально несправедлива, но и социально опасна. Поэтому легитимация сложившихся отношений, наличие незыблемого и «святого» права частной собственности позволит начать процесс постепенного формирования социально-экономической инфраструктуры «вокруг собственника».

Не менее важной, комплексно связанной с проблемой легитимации, является задача недопущения коррупции, создания надежного

заслона вращанию предпринимательства в политическую сферу социума и использованию силовых (политических) методов в сфере экономики. Становление в России цивилизованных форм предпринимательства и предпринимательского менеджмента напрямую сопряжено с окончательным преодолением традиционализма, локализма и патернализма, дальнейшим развитием утилитаризма, прагматизма и рационализма, что, в конечном итоге, приведет к осмыслению и принятию ценностей свободы и демократии.

Становление гражданского общества в России и институционализация предпринимательства возможны лишь при разделении политической и экономической сфер общества. Разделение этих сфер невозможно в социуме, где не произошло осмысление сущности власти, где интерпретация власти происходит традиционными формами, путем придания ей мистических и абсолютистских функций. В условиях невозможности четкого разделения политической (властной) и экономической (хозяйственной) сферы предпринимательство ставится в заведомо неконкурентные условия. Предпринимательство в России находится в совершенно не типичных для западных стран условиях. Отсутствие институционализированных, легитимных способов управления приводит к увеличению неформальных механизмов и усилению влияния властных политических доминант.

Только «прозрачность» работы исполнительных органов власти, ответственность и эффективность законодательных, надежность и неподкупность судебной системы могут гарантировать должное разделение политической и экономической сфер общества, без которого развитие предпринимательства приносит не столько пользу социуму, сколько ощутимый вред. Социально эффективное предпринимательство возможно лишь в обществе, имеющем надежные заслоны, препятствующие коррупции и монополизации. В противном случае, возможный положительный социально-экономический эффект от поддержки предпринимательской деятельности будет полностью уничтожен тем социальным вредом, который несет внедрение предпринимателей в политическую систему общества с целью достижения монопольного, привилегированного положения.

Окружающая среда является не столько «агрессивной» для развития бизнеса в России, она принципиально иная. При этом на первый план выходит задача научного изучения современного российского социума. Движение в «порочном круге догоняющей модернизации» приводит к тому, что подлинные социальные проблемы не осознаются или отходят на второй план. Модернизация социума должна происхо-

доть не путем импорта институтов и идеологем, а на основе внутренних, имманентно присущих обществу потенциалов развития. Необходим комплексный глубоко продуманный концептуальный подход государственного воздействия на предпринимательскую деятельность.

Успешное государственное управление в экономической сфере должно быть основано на постепенном преодолении мифов, лежащих в основе традиционных представлений о российской экономике и российском обществе. Преодоление мифологичности сознания – это задача формирования в обществе новых культурных моделей, задача высокой степени сложности. отождествление предпринимательства с малым бизнесом, с хозяйством находится в границах традиционной мифологии о возможностях решения социальных проблем экономическими и технократическими методами.

Постановка задачи государственной поддержки предпринимательства в условиях полной идентичности субъекта предпринимательства и субъекта хозяйствования равносильна призывам государственной поддержки всей экономической системы страны. Выделение же в качестве предпринимателя только субъекта, подпадающего под критерий «малое предприятие», является искусственным и методологически неоправданным, не может служить основой формирования широких социально-экономических программ.

В большинстве случаев государственное регулирование осуществляется именно в сфере хозяйственной деятельности с помощью поддержки определенных отраслей, ограничения монополизации рынков, влияния на инвестиционный спрос и предложение. Важнейшим элементом предпринимательской деятельности является способность к налаживанию эффективных социальных коммуникаций, формированию и развитию экономической культуры общества, хозяйственных традиций, повышению общего уровня доверия через повышение политической и социально-экономической стабильности, формирование демократических моделей социально-политической активности и ответственности.

Результаты многочисленных социологических исследований, включая авторское, свидетельствуют, что в современной ситуации слой предпринимателей в России представляет собой совокупность разнородных групп. Различия между группами предпринимателей связаны с масштабами и сферой хозяйствования, его техническим и организационным уровнем, а также происхождением капитала. Парадокс современного российского предпринимательства заключается в том, что его развитие более основано на деструкции, чем на созидании, опирается

на социокультурные формы, не ассимилированные полностью обществом, а зачастую и латентно отвергаемые. Это приводит к мимикрии, к возникновению симулякров, имитации многих рыночных социально-хозяйственных форм, не способных к выполнению декларируемых рыночных функций.

Обесценивание трудовых накоплений, спад производства еще больше углубили разрыв между профессиональным статусом граждан и достойным уровнем жизни. В то же время успешное развитие современной России требует прежде всего четкого усвоения общественным сознанием общеизвестного еще со времен Макса Вебера факта, что рыночное общество – это не общество, где все торгуют, а общество, где базовыми ценностями являются повседневное трудолюбие и добросовестность, честность и выполнение долга, а вовсе не обогащение любым путем по праву сильного. Тем более, что в российской культуре никогда самодовлеющими ценностями не были утилитаризм и достижительность, скорее они занимали подчиненное, периферийное место в общей системе ценностей.

В современных российских условиях формирование нового слоя предпринимателей зависит от того, какое место в духовной системе общества займет тот блок ориентаций, который определяет мотивы хозяйственной деятельности. В настоящее время отношение к свободному предпринимательству в обществе весьма разнородно, главной проблемой общественного развития является не возможное разнообразие оценок и реакций, а необходимость перехода на новый уровень смыслов и ценностей. В синтетическом, качественно новом, но сохраняющем позитивное значение старого, ценностном пласте культуры и следует искать духовные ориентации и нравственные ценности нового российского предпринимательства.

Особенности массового восприятия бизнеса в России определяются несколькими факторами. Первым в их ряду можно назвать размытость социальных границ предпринимательства. Множество людей из самых разных социальных слоев занимаются предпринимательской деятельностью как вспомогательной и временной. Диффузность предпринимательства затрудняет вычленение его главного носителя, превращает его в «социальный призрак». Возникает ситуация, когда предприниматели – одновременно все и никто.

Второй фактор – относительная бедность социального опыта, практического знакомства с институционализированными формами частного предпринимательства. Третья особенность связана с недостаточной адекватностью используемых культурных ресурсов. Имидж рос-

сийского бизнесмена отличается значительной фрагментарностью. Фрагментарности культурной рамки образа предпринимателя соответствует и размытость значимости предпринимательской функции в массовом восприятии. В поведении такое внутреннее отношение к предпринимательству реализуется преимущественно через утилитарные и потребительские установки. Бизнес пока не воспринимается в обществе как нечто, имеющее ценность само по себе. Он признается ценностью только в той мере, в какой обеспечивает доступ к другим ценностям, признаваемым обществом.

Для многих предпринимательская деятельность представляется малопонятной. Насилие, социальная неопределенность и культурная неукорененность, ассоциирующиеся с предпринимательством, противостоят идеалу «новой приватности», обретенному в постсоветский период и высоко ценимому в культуре – уютному и «теплому» малому социальному миру, организованному в соответствии с индивидуальными пристрастиями. В настоящее время частное предпринимательство еще не имеет разветвленных культурных связей в постсоветском обществе, в результате статус предпринимательства асимметричен.

Современный этап государственной политики развития и поддержки российского предпринимательства отмечен пониманием комплексного характера названной задачи, успешно решаемой только на основе тесной взаимоувязки всех составляющих этой политики: практических мер, охватывающих вопросы финансовой и имущественной поддержки, формирования целевых институциональных и рыночных структур, ликвидации бюрократических препон и обеспечения безопасности предпринимательства.

Сложившаяся на сегодня в России макроэкономическая, институциональная и политическая среда такова, что позволяет использовать в основном только немногочисленные из имеющихся видов ресурсов. Другая особенность – это специфические проблемы, связанные с неразвитостью или полным отсутствием условий для предпринимательства как такового. В этих условиях разработка политики развития предпринимательства на государственном уровне должна состоять не только – и даже не столько – в изучении проблем и потребностей предпринимателей, а скорее в изучении имеющихся общеэкономических и политических возможностей.

К сожалению, в России инфраструктура разработки и реализации государственной политики в области развития предпринимательства оказалась несколько изолирована от других направлений. Созданные на сегодняшний день специальные институты поддержки предприни-

мательства немногочисленны и в определенной степени образуют свой более или менее отдельный мир. Частная же инфраструктура деловых услуг только еще начинает адаптироваться к новым условиям, после окончания периода высокой инфляции и спекуляции на рынке государственных обязательств.

Органичным элементом названной политики выступают усилия по формированию целостной внешней среды развития российского бизнеса, важным элементом которой является нормативно-правовое обеспечение, составляющее юридическую основу развития самого бизнеса, осуществления мер его государственной поддержки. Последнее охватывает как общие вопросы государственной политики в отношении малого предпринимательства в целом, так и более детально – отдельные сферы внешней среды развития предпринимательства и осуществления мер его государственной поддержки (финансовая поддержка, имущественная поддержка, информационное обеспечение).

В целях создания благоприятной среды для развития предпринимательской инициативы наиболее активной части населения, формирования взаимосвязанных элементов рыночной инфраструктуры, повышения профессионального и морально-этического уровня, квалификации и компетентности предпринимателей необходима разработка комплексной программы развития и поддержки предпринимательства (с изложением механизма практических действий). Следует акцентировать внимание на устранении административных барьеров, чтобы убирать существующие и не возводить новые барьеры на пути создания и деятельности субъектов предпринимательства, реализовывать мероприятия, рассчитанные на поддержку предпринимательской деятельности в целом и по конкретным инвестиционным проектам, имеющим социальную направленность и высокую эффективность в интересах конкретного сообщества.

Появление устойчивого предпринимательского слоя с адекватной самоидентификацией и способностью к самоорганизации будет означать не только значимое преобразование социальной структуры общества, но и серьезную трансформацию потенциала политического действия в общенациональном масштабе. По этой причине понимание реальной социальной динамики предпринимательских групп, их места в обществе, их состава, ценностей, идентификаций, источников рекрутирования, готовности к социальному и политическому действию имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

ПОНЯТИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: ОСНОВНЫЕ ЗАРУБЕЖНЫЕ КОНЦЕПЦИИ

А.В. Виноградов

Предпринимательство, в том числе и российское, имеет многовековую историю. Со временем оно меняло или развивало формы, но при этом сохраняло свою сущность. Мировая научная мысль на протяжении длительного времени активно занималась и теорией и практикой предпринимательства. Приоритет научной мысли по проблемам предпринимательства принадлежит зарубежным экономистам, которые внесли несомненный вклад в разработку теорий и концепций его развития.

Сам термин «предприниматель» был введен в научный оборот в XVIII веке английским экономистом Ричардом Кантильоном, который охарактеризовал предпринимателя как человека с неопределенными нефиксированными доходами [1].

Анализ понятия «предприниматель-

ВИНОГРАДОВ
Артур
Владимирович –
исполнительный
директор
компании «НПО»,
г. Москва

ство» встречается в работах Д. Рикардо, А. Смита, Ф. Уокера, А. Шапио и других ученых [2–4].

По мнению французского экономиста Ж.-Б. Сэя, предприниматель – это лицо, которое, рискуя, берется за свой счет и в свою пользу произвести какой-нибудь продукт. Сэй подчеркивал активную творческую роль предпринимателя как управляющего и координатора факторов производства [5].

С точки зрения основателя кембриджской школы политической экономии, английского экономиста А. Маршалла, предпринимательство представляет собой высококвалифицированный труд по текущему управлению предприятием [6, с. 193].

Представителями классической теории предпринимательства считаются Л. Бретано, М. Вебер, В. Зомбарт и Й. Шумпетер. Классическая теория предпринимательства является дискриптивно-объясняющей – она объясняет природу и социальные роли социальной группы предпринимателей, при этом предприниматель рассматривается прежде всего с точки зрения его функционально-ролевой специфики в производственном процессе, основанием для анализа признается только хозяйственная функция предпринимателя как единственная его общественная роль [7–10].

По В. Зомбарту, предприниматель – это «завоеватель», «организатор», «торговец». Он видел ключевую отличительную черту истинного предпринимателя в том, что важнейшая цель его деятельности должна заключаться в стремлении к процветанию и росту его дела, а подчиненная, причем часто неосознанная, – в увеличении прибыли, так как без этого невозможно процветание.

Теоретики научно-технического прогресса (К. Фримен) и менеджмента (П. Дракер) безоговорочно признают, что последовательная теория предпринимательства была впервые предложена Й. Шумпетером [10–13]. Этот ученый называл предпринимателя «основным феноменом» экономического развития, его главной движущей силой, уникальной общеэкономической функцией любой общественно-экономической формации, подчеркивая при этом, что статус собственника не является определяющим и обязательным атрибутом предпринимателя [10, с. 148–149].

В работах К. Маркса и Т. Веблена предпринимательство рассматривается как дисфункциональное явление социальной системы. К. Маркс полностью отождествлял предпринимателя с капиталистом, видел в нем лишь инвестора производственного процесса и эксплуататора пролетариата [14; 15].

Как считает Ф. фон Хайек, предпринимательство и предприниматель характеризуются не родом занятий, а поведением хозяйственного субъекта. Основной постулат его концепции заключается в том, что свобода предпринимательства служит предпосылкой для формирования человека нового типа. Свобода предпринимательства выступает и ключевым условием экономического процветания всех слоев общества [2; 16].

Современные концепции предпринимательства в своей массе не отвергают концепции классиков, но, как правило, существенно дополняют их содержание. В западных странах в настоящее время предпринимательство характеризуется как особый, новаторский стиль хозяйствования, в основе которого лежит постоянный поиск новых возможностей, ориентация на инновации, умение привлекать и использовать для решения поставленной задачи ресурсы из самых разнообразных источников [17].

М. Фридмен считал, что роль бизнеса состоит в деятельности, направленной на увеличение прибыли при условии, что он придерживается правил игры и участвует в открытой конкурентной борьбе, не прибегая к мошенничеству и обману. Д. Сэвэдж и М. Фридмен интерпретировали предпринимательство в первую очередь как деятельность, связанную с риском [18].

Социокультурный аспект предпринимательства оказывается в поле зрения таких исследователей, как П. Верхан, Дж. Гэлбрейт, В. Ойкен [19–21].

Концепция человеческого капитала, ориентированная на создание рационального человека, стремящегося максимизировать свою полезность представлена работами Г. Бера, Б. Вайсборда, Дж. Минцера, А. Хансена [22].

В работах Л. фон Мизеса предпринимательство рассматривается как процесс развития идеи и отражены поведенческие функции людей, занимающихся предпринимательством [23].

И. Кирцнер построил теорию предпринимательства как процесс перехода от одного равновесного состояния «арбитражных сделок» к другому [24].

П. Дракер включает в рассмотрение предпринимательства не только сущностные, но и управленческие аспекты предпринимательской деятельности, переходя на междисциплинарный уровень анализа [12, с. 19; 25].

Г. Пинчотт впервые ввел термины «интрапренер», «интрапренерство» и «интра-капитал» [26].

В последние годы возрос интерес к предпринимательству как в среде историков, психологов и социологов, так и со стороны практиков, бизнесменов и законотворцев. В то же время теория предпринимательства еще не получила должного освещения в отечественной научной литературе. Это связано с тем, что советская научная литература вообще не затрагивала данную проблему, поскольку она находилась вне рамок предмета социалистической политэкономии. Появившиеся в последнее время многочисленные публикации на эту тему в основном касаются злободневных практических и методических вопросов организации предпринимательства.

На наш взгляд, исследование предпринимательства предполагает прежде всего раскрытие основных методологических подходов к определению предпринимательства, которые могли бы содействовать разработке целостной концепции предпринимательства, способной сыграть эффективную роль в условиях нашей страны.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Cantillon R.* Essai sur la nature du commerce en general. N.Y.: A.M. Kelley, 1964.
2. *Веселов Ю.В.* Экономическая социология: История идей. СПб., 1995.
3. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов: В 2 т. М., 1935. Т. 1.
4. *Хизрич Р., Питерс М.* Предпринимательство, или Как завести собственное дело и добиться успеха. Вып. 1. Предприниматель и предпринимательство / Пер. с англ. М., 1992.
5. *Сэй Ж.-Б.* Трактат политической экономии. М., 1996.
6. Истоки: вопросы истории народного хозяйства и экономической мысли / Сост. В.А. Жамин и др. М., 1990. Вып. 2.
7. *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма // Избр. произв. М., 1990.
8. *Зомбарт В.* Буржуа. М., 1994.
9. *Он же.* Современный капитализм. М., 1994.
10. *Шумпетер Й.* Теория экономического развития: исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры. М., 1982.
11. *Freeman C.* Schumpeter's Business Cycles Revisited' Evolving Technology and Market Structure // Studies in Schumpeterian Economics. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990. P. 17–38.

-
12. *Drucker P.F.* Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles. N.Y.: Harper and Row, 1985.
 13. *Schumpeter J.* Business Cycles. N.Y.; L.: McGraw-Hill Book Company, Inc, 1964.
 14. *Веблен Т.* Теория праздного класса: Экономическое исследование институтов. М., 1984.
 15. *Маркс К.* Капитал: Критика политической экономии. М., 1970. Т. 3, кн. 3.
 16. *Хайек Ф.* Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 10.
 17. *Роштин С.К.* Психология успешного предпринимательства в США // Психологический журнал. 1993. № 5.
 18. *Фридмен М., Свэдж Д.* Анализ выбора в условиях риска // Российский экономический журнал. 1993. № 9.
 19. *Гэлбрейт Дж.* Экономические теории и цели общества. М., 1976.
 20. *Верхан П.* Предприниматель: его экономическая функция и общественно-политическая ответственность / Пер. с нем. Минск, 1992.
 21. *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики. М., 1991.
 22. *Елизарова А.Н.* Из истории экономической теории. Сыктывкар, 1996. Ч. 2.
 23. *Безгодов А.В.* Очерки социологии предпринимательства. СПб., 1999.
 24. Предпринимательство в конце XX века. М., 1992.
 25. *Дракер П.* Рынок: как выйти в лидеры: практика и принципы. М., 1992.
 26. *Pinchot G.* Intrapreneuring. Harper Collins Publishers, 1985.

ИНФОРМАЦИОННОЕ И ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

ВОЗМОЖНОСТИ САМООРГАНИЗАЦИИ МАСС-МЕДИЙНОГО ПРОСТРАНСТВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ЖУРАВЛЕВ
Павел
Владимирович –
руководитель
Управления
Федеральной службы
по надзору
за соблюдением
законодательства
в сфере массовой
коммуникации
и охране культурного
наследия
по Приволжскому
федеральному округу,
кандидат
философских наук

П.В. Журавлев

Актуальность анализа информационно-рекламного пространства сегодня не вызывает сомнений, так как реклама играет ключевую роль в развитии рыночной экономики и является ее важным элементом. Еще В.В. Маяковский в статье «Агитация и реклама» писал: «Ни одно, даже самое верное дело не движется без рекламы... Думайте о рекламе!». О рекламе можно сказать, что это отрасль, которая откликается на запросы и настроения общества и, следовательно, согласуется с состоянием общества и его стандартами.

В настоящее время Россия, как и

весь мир, вступила в эру рекламы, наряду с телевидением реклама стала существенным фактором общественной жизни. Невозможно себе представить, чтобы 10–15 лет назад во время просмотра кинофильма зритель подвергался воздействию рекламы, предлагающей купить, попробовать, вложить и т.д. Это может радовать, раздражать, но такова реальность.

Объем рекламного рынка России на протяжении последних лет постоянно растет. По оценкам экспертов АКАР, сегодня эта цифра приближается к 3,5 миллиардам долларов. При этом цены на размещение телевизионной рекламы, «потолок» которых на ОРТ дошел до 30000, на «России» – до 24000, на НТВ – до 28000 долларов за минуту, как минимум, в 8 раз ниже соответствующих тарифов на размещение рекламы в «прайм-тайме» общенациональных телекомпаний в США [1].

Главными тенденциями современного состояния рынка российской рекламы является его «регионализация» и стремительное увеличение объема рекламы в сети Интернет. В настоящее время основной площадкой для размещения рекламы, несомненно, являются средства массовой информации.

В последнее десятилетие ситуация в сфере средств массовой информации кардинально меняется под воздействием различных факторов: востребованности информации обществом, развития новых информационных технологий и подходов к распространению информации, увеличения коммерческих возможностей на информационном рынке. На сегодняшний день в России зарегистрировано около 42 тысяч средств массовой информации.

При общем увеличении количества СМИ можно констатировать снижение динамики регистрации новых средств массовой информации. Это можно связать с фактором насыщения медиaproстранства и увеличением конкуренции на медиарынке. Увеличение общего количества СМИ произошло за счет роста числа зарегистрированных печатных изданий, в то время как количество электронных СМИ сократилось.

Важной качественной характеристикой средств массовой информации является их тематическая дифференциация. Так, по-прежнему лидируют средства массовой информации с общественно-политической тематикой, за ними следуют рекламно-информационные печатные и профессионально-специализированные. По данным исследования, проведенного нашим Приволжским окружным межрегиональным управлением Минпечати России в 2003 году, динамика регистрации СМИ рекламной тематики значительно увеличилась, что позволяет

сделать вывод о том, что в ближайшее время рекламный рынок в средствах массовой информации будет увеличиваться.

Развитие информационного пространства России накладывает отпечаток и на информационное пространство регионов. Можно констатировать возникновение и развитие конкурентоспособных региональных СМИ, чей рейтинг и влияние сравнимы, а иногда и превышают показатели центральных СМИ. Это новое состояние медиарынка, возникшее в ходе межсегментной информационной конкуренции, можно охарактеризовать как демассификацию и специализацию. В ближайшей перспективе вопросы развития субфедеральных (окружных) и региональных медиарынков, очевидно, выйдут на первый план. Можно предположить, что в первую очередь это связано с обострившейся конкуренцией на рекламном рынке и борьбой за информационное влияние.

Возрастающая конкуренция и вовлечение новых игроков в рекламный бизнес требует установления более четких правил игры, а соответственно, и усиления контроля. Специфику обсуждаемой проблеме придает двойственность, лежащая в основе контроля за рекламной деятельностью: с одной стороны, это экономически обоснованная и рентабельная деятельность, направленная на продвижение товаров и услуг и получение коммерческой прибыли, с другой – это источник информационного влияния и формирования информационного пространства. Именно поэтому наиболее сложной и специфической является тема распространения рекламы в средствах массовой информации.

Специфика подхода к СМИ состоит в изучении их структурно-функциональных взаимосвязей с общественными системами, гарантирующими гуманное равновесие между свободой и контролем, обусловленное в конечном счете осознанно ответственным отношением к использованию СМИ на благо социального согласия.

Характер взаимоотношений и взаимодействия общества и СМИ зависит от того, на каких базовых принципах они функционируют в конкретных политико-культурных и национально-государственных системах. Анализ организации и деятельности СМИ в разных странах позволил ученым сделать вывод о том, что, с одной стороны, любая общественная система так или иначе контролирует СМИ, а с другой – сами СМИ являются важнейшим источником контроля и формирования общественного мнения в социуме.

СМИ служат политическим, социальным и экономическим интересам тех, кто господствует в обществе. Иногда такое служение обеспе-

чивается откровенным вмешательством правительства (с помощью цензуры и других средств контроля), иногда более тонкими экономическими (коммерческими) механизмами. Но, находясь под контролем тех или иных социальных сил, СМИ сами выполняют функцию социального контроля, воздействуя на общественное сознание, вторгаясь во все сферы общественной жизни, формируя общественное мнение, внедряя в массовое сознание определенные идеи, ценности, нормы, образцы поведения. Это порождает «проблемное поле» – вопросы социальной ответственности и понятие медийной этики. Корни регулятива этических вопросов уходят в античную философию. Концептуальные основы медийной этики зиждутся на четырех принципах: сообществе, этике долга, личности, этике последствий [2, с. 31].

Реклама в современном информационном обществе становится для человека более осязаема, чем многие практические вещи, она формирует образы, стиль, стереотипы поведения. Особо необходимо выделить рекламу в СМИ, которая носит ярко выраженный характер активной информации, оказывающей влияние на человека на психологическом, подсознательном уровне, осуществляя «зомбирование» информационных групп и общностей. Именно поэтому в последнее время обострилась дискуссия об ограничении рекламы пива и сигарет, возникают общественные инициативы, направленные против насаждения насилия, разжигания межнациональной розни и экстремистской деятельности, распространения порнографии в информационно-рекламном пространстве. В данных условиях становится особо актуальным вопрос об общественно-государственном контроле в данной сфере деятельности, поскольку она затрагивает широкий круг интересов и множество вовлеченных субъектов.

Вопрос о необходимости контроля как вне системы, так и внутри нее постоянно переходит из одной плоскости в другую. Государственный контроль – это цензура или адекватная реакция на недобросовестность и непрофессионализм, наносящих ущерб политической и экономической стабильности страны? Большинство российских журналистов выступают против государственного контроля над СМИ. Однако, по данным социологических служб, три четверти россиян считают, что усиление контроля в данной сфере со стороны государства пошло бы СМИ на пользу, а около половины опрошенных выступают за ограничение рекламы в СМИ. Речь идет не о цензуре, а об ограждении зрителей и читателей от потока лживой многообещающей рекламы, от огромного количества рекламы на экранах телевизоров и страницах печатных изданий.

В качестве адекватной институциональной реакции на всепроникающую тенденцию роста числа информационных споров в мире повсеместно возникают специфические структуры, обладающие специальными информационно-правовыми и информационно-этическими полномочиями. За пределами нашей страны круг этих весьма значимых для формирования культуры свободы массовой информации саморегулируемых структур социальной ответственности СМИ перед обществом достаточно широк и разнообразен. Определенный анализ институциональной составляющей такого рода саморегулируемых организаций социальной ответственности СМИ перед обществом позволяет прийти к нескольким обобщающего характера суждениям.

Во-первых, отметим, что эти институции практически нигде прямо не входят в традиционную судебную систему данной страны. Вместе с тем они нередко активно и к социальной пользе взаимодействуют с традиционными судебными структурами, например путем подготовки по запросам судов соответствующих экспертных заключений или, используя иные формы представления судам своих этических и/или правовых позиций по тому или иному вопросу, входящему в сферу их полномочий.

Во-вторых, весьма примечателен и значим сам статус этих структур. Он далеко не однозначен. С одной стороны, в абсолютном большинстве случаев его нельзя назвать государственным. Кроме, пожалуй, нашей Судебной палаты по информационным спорам, которая в соответствии с Положением о ней являлась как раз «государственным органом». С другой стороны, эти структуры практически везде имеют ту или иную форму взаимодействия с государством.

В связи с расширением медийного пространства и все более возрастающим использованием средств массовой информации в качестве рекламного поля возникают проблемы недобросовестного отношения участников медиарынка к соблюдению законодательства. Средства массовой информации как субъект информационно-рекламного пространства «попадают» под действие двух законов – «О рекламе» и «О СМИ». Целью Закона «О рекламе», с одной стороны, является развитие рыночных отношений, защита от недобросовестной конкуренции в области рекламы, от ограничения конкуренции на рынке товаров, а также защита прав потребителей товаров, работ и услуг. С другой стороны, в его задачи входит правовое регулирование специфического, самостоятельного вида предпринимательской деятельности – рекламной.

Статья 36 Закона «О СМИ» «Распространение рекламы» указывает

на осуществление распространения рекламы в средствах массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о рекламе. Соответственно, ст. 11 и 12 Закона «О рекламе» указывают на особенности рекламы в радио-, телепрограммах и в периодических печатных изданиях. В частности, в ст. 11 говорится, что в радио- и телепрограммах, не зарегистрированных в качестве специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера, реклама не должна превышать 20 процентов эфирного времени. Статья 12 указывает, что в периодических печатных изданиях, не специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера, реклама не должна превышать 40 процентов объема одного номера периодического печатного издания.

Согласно ст. 4 Закона «О СМИ» не допускается использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для осуществления экстремистской деятельности, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости. Данная статья соотносится со ст. 5 Закона «О рекламе», в которой говорится следующее: «Реклама не должна побуждать граждан к насилию, агрессии, возбуждать панику, а также побуждать к опасным действиям, способным нанести вред здоровью физических лиц или угрожающим их безопасности». Практика показывает, что именно сейчас появляется все больше фактов связанных с такого рода пропагандой.

Вторая часть ст. 4 Закона «О СМИ» гласит: «Запрещается использование в теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье».

На практике рекламные печатные СМИ очень часто намеренно завышают реальные тиражи с целью привлечения рекламодателей (нарушение ст. 27 Закона «О СМИ»).

В период выборных кампаний во взаимодействии с избиркомами различного уровня осуществляется контроль за распространением так называемой «политической рекламы», которая регулируется не Законом «О рекламе», а избирательным законодательством.

Информационно-рекламное пространство в своем современном

состоянии представляет сложную сферу отношений, ограниченную, с одной стороны, экономическими, политическими и социальными интересами рекламодателей, с другой – этическими и правовыми нормами и контролем со стороны общества и государства, с третьей – коммерческими интересами рекламодателей. В этой связи дальнейшее развитие отношений в данной сфере деятельности должно пройти эволюционный путь и сформировать равно взвешенные позиции участников информационно-рекламного пространства, достигнув баланса между свободой информации, этическими нормами и экономическими интересами. Очевидно, что основным инструментом регулирования данного баланса будет являться контроль. Но ответ на вопрос, каким будет являться этот контроль – государственным, базирующимся на жестких нормативно-правовых основаниях или общественно-отраслевым, сформированным на принципах самоорганизации и саморегулирования интересов всех участников информационно-рекламного пространства, является ключевым и требует дальнейшего исследования как в теоретическом, научном, плане, так и в сфере практической деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Итоги работы рынка рекламы за первое полугодие 2004 г.; Экспертный совет ассоциации коммуникационных агентств России // Коммерсант. 2004. 30 июля.
2. Саморегулирование журналистского сообщества. Опыт. Проблемы. Перспективы становления в России. 3-е изд., стереотип. М., 2004.

**ИНФОРМАЦИОННОЕ
ПРОСТРАНСТВО
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
МАРКЕТИНГОВЫЕ
ВОЗМОЖНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ
ОРГАНИЗАЦИОННЫМИ
РИСКАМИ**

Т.К. Перфилова

Переход России к информационному обществу тесно связан с изменением характера воздействия научно-технического прогресса на жизнь и мотивацию профессиональной деятельности людей. Очевидно, что одним из факторов, способных в определенной степени заложить стабильные основания отечественного бизнеса, является уровень информационной и организационной подготовленности предприятий и учреждений к грядущим изменениям.

Внедрение новых информационно-коммуникационных технологий во всех областях бизнеса порождает психологические эффекты в виде изменения

ПЕРФИЛОВА

Татьяна

Константиновна –

исполнительный

директор

СО ГУП «Саратовский

областной центр

антикризисного

управления»

отношения к информации, расширения возможностей ее получения и применения с целью усиления конкурентоспособности организаций. Изложенные доводы являются детерминантом в становлении сложной системной задачи – создания новых коммуникационных моделей предпринимательской деятельности; выявления «точек» бифуркации, рисков и методов выбора эффективных аттракторов, которые обеспечат нормальную адаптацию и эффективное существование организации в условиях переструктурирования социоэкономического пространства российского общества.

Переход к информационному обществу в России отличается безусловным своеобразием, которое определяется политическими, социально-экономическими, культурными и ментальными особенностями традиций и приемлемости возможных инноваций. К таковым относятся следующие особенности:

- нестабильность политического и экономического положения в стране, не позволяющая государству быстро и эффективно решать экономические и организационные проблемы окончательного перехода к информационному обществу;

- противоречия между процессами регионализации страны и усилением властной вертикали;

- экономические условия, выражающиеся в отсутствии свободных инвестиций для финансирования крупных программ и проектов, реализующих стратегию перехода к информационному обществу, проблемы обеспечения эффективного функционирования организаций, действующих в высокотехнологичных отраслях;

- рост информационных потребностей государственных и частных структур, населения в общественно значимой политической, экономической и социальной информации, в том числе исходящей от государственных и некоммерческих организаций;

- недостаточно высокий (по сравнению с развитыми странами) уровень развития информационно-коммуникационной инфраструктуры и промышленного производства информационных средств, продуктов и услуг, отсутствие у государства средств для их модернизации и расширения;

- динамичное развитие российского рынка информационных и телекоммуникационных средств не только за счет заимствования, но и за счет разработки собственных технологий, продуктов и услуг;

- предельно высокий уровень монополизации средств массовой информации, слабая подконтрольность обществу (но не государству) системы формирования общественного мнения;

– опережающее, сравнимое по темпам роста с развитыми странами, создание различных систем связи – каналов передачи информации, коммутирующих комплексов, средств связи – и индустрии предоставления информационных услуг;

– наличие высокого научного, образовательного и культурного потенциала и человеческих интеллектуальных ресурсов;

– сравнительно дешевая интеллектуальная рабочая сила, которая способна ставить и решать сложные научно-технические проблемы.

Перечисленные политические и социально-экономические реалии существенно отличаются от условий, характерных для развитых стран. Особую роль призвана играть коммуникативная политика государства и крупных коммерческих организаций. Важнейшей задачей поэтому становится пересмотр классических принципов и правил построения коммуникативной стратегии «игроков» и адаптация их к новой, постоянно изменяющейся ситуации.

Для определения системных, структурных и функциональных изменений, которые необходимо реализовать на российском рынке в целях адаптации предпринимательской деятельности к условиям информационного общества, следует предварительно проанализировать роли, которые каждый из участников рынка играет в процессе создания и распространения информации, то есть в коммуникационном дискурсе. Необходим комплексный анализ сущности маркетинговых коммуникаций как наиболее значимого механизма реализации эффективной предпринимательской деятельности. На основе анализа станет возможной разработка классификации участников российского рынка в соответствии с той функцией, которую они выполняют в процессе маркетинговых коммуникаций, с последующей функционально-структурной оценкой деятельности системы предпринимательства в России.

С современной точки зрения коммуникация рассматривается как информационное взаимодействие объектов, причем такими объектами служат в данном случае организационные структуры различного статуса. Содержание информации, ее интенциональность, направленность, интерпретация, учет обратных связей со стороны источника, «психологическая нагруженность» составляют важнейшие предпосылки по структурированию деятельности организации.

С социальной точки зрения коммуникация представляет собой специальную область человеческой деятельности, которая генетически появилась и была ассимилирована обществом в целях упорядочения взаимного обмена информацией, служащей для взаимопонимания, согласованных действий в различных областях практической жизни.

С маркетинговой точки зрения коммуникация – это процесс, направленный на убеждение и мотивацию потребителей с целью повлиять на их поведение и стереотипы. Маркетинговые коммуникации являются одним из ключевых факторов в принятии эффективных управленческих решений. Проблемы позиционирования организации в социальной, политической или бизнес-среде можно решать, выстроив систему маркетинговых коммуникаций организации, вписанную в стратегию современных бизнес-процессов. Роль маркетинговых коммуникаций в организационном развитии актуализирует необходимость анализа и развития теоретических основ современных коммуникаций, разработки соответствующих организационно-экономических механизмов и способов их практической реализации, выхода на эффективные коммуникативные практики.

Интеграция России в мировое сообщество определяет требования реформирования экономики в соответствии с общемировыми тенденциями, внедрение в практику инновационных методов управления, в том числе в сфере маркетинга. Возникновение новой функции маркетинга – управления взаимодействием – приводит к необходимости рассматривать с коммуникативных позиций весь комплекс инструментов, технологий и операциональных процедур маркетинга.

Одной из тенденций развития постиндустриальной цивилизации и соответствующего экономического способа производства считается изменение соотношений рыночного и нерыночного секторов в пользу последнего. Нарушение равновесия между спросом и предложением стало неизбежным следствием заката индустриального технологического способа производства. На основе анализа базовых научно-технических направлений постиндустриального технологического способа производства установлено, что наиболее крупные перемены происходят в сферах коммуникаций, информационных систем и технологий. Поэтому темпы развития, относящихся к этим сферам, а также уровень их собственной организации, в том числе маркетинговая активность, будут определять и темпы, и характер развития среды организаций.

Роль маркетинга может рассматриваться в двух контекстах: на микроуровне – как инструмента встраивания организации в формируемую рыночную среду, средства привлечения инвестиций, а на макроуровне – как инструмента рыночной среды, в которой просчитываются возможные риски и угрозы для функционирования организации. Степень вхождения организации в эту среду можно оценивать уровнем деловой активности, отражающей потенциал ее конкурентоспособности. Под деловой активностью понимается совокупность дейст-

вий, способствующих экономическому росту организации на основе согласованного развития ее составляющих, гармонизирующих взаимоотношения организаций и ее окружения.

Традиционно количественная оценка деловой активности организации осуществляется по двум направлениям: по основным показателям темпов роста и эффективности использования ресурсов. Однако эти показатели в основном оценивают внутренние факторы, оказывающие влияние на темпы экономического развития организационной системы. При этом качественные составляющие деловой активности, такие, как широта рынков сбыта, наличие рисков и угроз, репутация и имидж организации, остаются вне рассмотрения, как не поддающиеся полной формализации.

Проблемы, возникающие перед современной организацией и обусловленные особенностями развития российской экономики, дополняются появлением новых правил конкуренции в условиях происходящего процесса глобализации экономики, затрагивающего все мировое сообщество. К ним можно отнести следующие: необходимость поиска и создания новых товаров за счет использования новых технологий (соединения их в одном продукте); присутствие на всех рынках (движение от «плоскости» рынка к «пространству» рынка); возможности снижения затрат и, как следствие, управления в цепи предложения; сорсинг и потребность в глобальной конкурентоспособности (в связи с этим наблюдается рост значимости логистики); новые цели и формы организационного сотрудничества, многомерность возникающих изменений и необходимость управления рисками; рост значимости информационных и коммуникативных технологий.

Новые организационные формы (в том числе виртуальные), электронная коммерция, логистические операции, появившиеся в результате развития информационных основ российской экономики, приводят к возникновению «Е-экономики» (когда процессы «идут» к людям быстрее, чем люди к процессам). Наряду с этими динамическими процессами в экономической жизни общества существуют синергетические тенденции, которые могут быть введены в модель управления деловой активностью лишь как случайные составляющие.

Особенности экономики нового тысячелетия и новых условий хозяйствования обусловлены сменой ролей и пересмотром позиций всех составляющих процесса хозяйствования, в том числе маркетинга. К ним можно отнести изменение функциональной роли организации в процессе собственной деятельности, а следовательно, ее ответственности за выполнение социальной, а не только экономической миссии.

Другой аспект изменений – пересмотр роли организации в условиях складывающегося информационного общества с чрезвычайно сложными социальными, политическими, экономическими, производственными и потребительскими отношениями. В целом же одним из основных принципов действия новых игроков становится отход от традиционного маркетинга, основанного на изучении запросов статично определенных групп потребителей. На современном этапе необходимо применение комплексных подходов к управлению коммуникационными процессами в маркетинге, требуется как теоретическая, так и практическая проработка моделей и механизмов управления маркетинговыми коммуникациями. В этих условиях многие из факторов конкурентного преимущества организации, непосредственно не связанные с коммуникационной составляющей и проведением транзакций, нивелируются.

Нормативно-правовой климат в России, в котором приходится действовать, не позволяет эффективным организациям вытеснять или поглощать своих менее продуктивных конкурентов. Неравенство условий конкуренции принимает самые различные формы:

- неодинаковые ставки и режим налогообложения предприятий;
- неравные условия распределения земли и государственных заказов;
- неравенство фактических цен на энергоресурсы для разных организаций в одной отрасли;
- неравенство административных требований, предъявляемых к различным организациям;
- неравные условия применения законов, например в отношении прав на интеллектуальную собственность и импортных пошлин;
- неравные условия доступа к экспортной инфраструктуре, контролируемой государством.

Среди серьезных препятствий для экономического роста в России часто называют проблемы в корпоративном управлении, неадекватность инфраструктуры, слабость судебной системы и другие факторы. Находясь под воздействием изменений макро- и микросреды, организации вынуждены критически оценивать свои возможности и учитывать постоянно возникающие угрозы и риски, тормозящие реализацию намеченных планов и преобразований. Для повышения положительных составляющих деловой активности организациям следует использовать различные механизмы, начиная с отдельных эффективных приемов организации работы и технологий и заканчивая существенными функционально-структурными преобразованиями. Они могут касаться определенных функций (например, меняется структура мар-

кетинговых работ). Более сложный вариант – ввод новых организационно-экономических форм взаимодействия нескольких организаций, что позволит им не только выжить в условиях конкуренции, но и обеспечить приемлемые темпы экономического роста. В условиях цикличности развития организации периодически сталкиваются с проблемой изменения стратегий и тактики своего поведения (с поставщиками, партнерами, конкурентами, инвесторами). При этом возникает необходимость преобразований, позволяющих приспособиться к изменениям внешней среды и сгладить внутренние негативные реакции, уменьшить организационные риски.

Совокупность факторов внутренней и внешней среды порождает перманентное возникновение рисков ситуаций и угроз. Для снижения рыночных рисков могут быть использованы различные инструменты, в том числе современные маркетинговые технологии (поведения в конкурентной среде, формирования товарно-ценовой политики, политики распределения и продвижения товаров, брендинг). Степень и эффективность использования этих технологий определяется инфраструктурой и совокупностью внутренних характеристик организации, что находит отражение в уровне маркетинговой активности. Становится актуальным переход к комплексу интегрированных маркетинговых коммуникаций, который стал бы ответом на современные запросы рынка.

Коммуникации как «склеивающий» социальный процесс осуществляются в результате четкой работы механизма, звеньями которого являются отправитель, сообщение, канал и получатель. При этом решающая роль отводится механизмам обратной связи, то есть реакции целевых аудиторий на предложенные товары, услуги. Коммуникатор всегда продумывает аргументы в пользу оптимальной убедительности послания, используя в том числе и его суггестивные возможности.

В условиях развития рыночных отношений большое значение отводится содержанию обратной связи. В качестве основных причин ее несовершенства выступают следующие:

- низкий уровень маркетинговых исследований;
- необеспеченность организаций высокопрофессиональными аналитиками;
- неверно выбранные целевые аудитории;
- неэффективность информационных сообщений,
- организационная незрелость самих коммуникаторов, непонимание ими механизмов, ведущих к заявленной цели.

Маркетинговые коммуникации – это комплекс внешних и внутренних коммуникаций по передаче информационного обращения потребителю для удовлетворения запросов организации и общества.

Разработка эффективных маркетинговых коммуникаций предполагает использование набора принципов и основных этапов их реализации. В системе коммуникационных принципов основными являются: целевая ориентация на конкретных потребителей товаров и услуг; соответствие корпоративных возможностей и выбранных целевых коммуникаций; развитие адаптационных возможностей в результате маркетинговых исследований состояний рынка; учет психологических закономерностей как внутри организационных структур, так и при взаимодействии с внешними партнерами; активное использование совокупных элементов мотивации, карьерного роста персонала, корпоративного духа, ответственности; создание фирменного стиля и имиджа.

Реализация перечисленных принципов должна быть учтена при организации каждого коммуникационного этапа. Основными «шагами» в организации маркетинговых коммуникаций являются:

- 1) установление целей коммуникационной деятельности и разработка стратегий по основным направлениям;
- 2) определение целевых аудиторий и содержания сообщения с учетом специфики каждой группы потребителей, инвесторов, партнеров;
- 3) разработка коммуникационного сообщения, обоснование выбора каналов коммуникаций и методов продвижения;
- 4) создание бюджета под каждую программу коммуникаций;
- 5) формирование результативной обратной связи, контроль и оценка эффективности коммуникаций.

Под маркетинговой активностью понимается комплексная характеристика результативности действий организации в конкурентной среде, отражающая качество ее стратегий и скорость реакции на изменения во внешней среде при соответствующей интенсивности использования и развития маркетингового потенциала. Маркетинговая активность и ее показатели могут служить основополагающими ориентирами в системе обеспечения эффективности производства с учетом цикличности развития, так как совокупность разнообразных циклов оказывает влияние на поведение потребителей. Маркетинговая активность в целом может рассматриваться как одна из составляющих деловой активности. Ориентиром для прогнозирования экономических колебаний с позиций инновационной теории могут являться кривые жизненного цикла продукции, которые, взаимодействуя во времени, определяют совокупную маркетинговую и деловую активность. Индикаторами

цикличности маркетинговой активности могут выступать различные показатели эффективности маркетинга.

Для определения основных аспектов маркетинговой активности, на наш взгляд, необходимо использовать классическую триаду, обеспечивающую организационное развитие: качество (уровень мобилизации маркетингового потенциала; методы и культура применения маркетингового подхода; стратегии конкуренции), количество (рациональность данного масштаба маркетинговой активности) и время (скорость проведения маркетинговых изменений; соответствие реакции характеру конкурентной ситуации). Обеспечивающей составляющей маркетинговой активности можно считать уровень привлеченных инвестиций.

Понимание маркетинговой активности как результирующего вектора влияния различных факторов позволяет представить ее в виде зависимой (результативной) переменной с собственными числовыми характеристиками. При определении маркетинговой активности организации может быть использована аддитивная модель, в которой фактические значения факторов маркетинговой активности соотнесены с их целевыми значениями. Полученный индекс маркетинговой активности может быть использован при анализе деятельности в управлении маркетингом.

С учетом цикличности развития необходимо рассматривать следующие принципы и особенности регулирования маркетинговой активности организации:

маркетинговая активность не является постоянной величиной, так как отражает реакцию организации на изменения во внешней и внутренней среде;

фазы развития циклов макросреды оказывают влияние на развитие организации и должны учитываться при определении риска вложений в маркетинг;

маркетинговая активность тесно связана с циклами спроса, а следовательно, ее составляющие различны по отношению к различным товарам и рынкам;

по своей сущности маркетинговая активность отражает напряженность маркетинговых работ и должна обеспечиваться не столько экстенсивными методами (повышение затрат на маркетинг), сколько интенсивными факторами развития;

управление маркетингом должно предусматривать регулирование маркетинговой активности, предполагающее не только наличие модели оценки, но и организацию маркетингового аудита;

при регулировании маркетинговой активности организация должна учитывать наличие лага во времени между инвестициями в маркетинг и отдачей от них, причем отдача от инвестиций в маркетинг происходит быстрее, чем от обычных инвестиций;

в связи с циклическим изменением ситуации в макро- и микросреде необходимо перераспределение значимости компонентов маркетингового микса в динамике в зависимости от внешних условий, фазы цикла и целевых ориентиров организации;

рациональность маркетинговой активности можно определить путем исследования отношения рентабельности маркетинговых работ к совокупным затратам на маркетинг. Наблюдение за изменением отношения к организации со стороны клиентов, дилеров и других участников рыночной деятельности позволяет руководству организации заранее принять необходимые меры по снижению рисков и отрицательных реакций.

Анализ элементов коммуникационного процесса с точки зрения теории коммуникации и с точки зрения теории маркетинга показывает, что каждый такой элемент трансформируется в условиях организации маркетинговой коммуникации и оказывает определенное влияние на маркетинговую деятельность в целом. Маркетинговые коммуникации, являясь разновидностью массовых коммуникаций и подчиняясь их общим законам, имеют несколько только им присущих особенностей:

- целенаправленный характер (в отличие от рассредоточенности массовой коммуникации в целом маркетинговая коммуникация точно направлена на целевую аудиторию, причем эта точность рассчитывается и достигается на основе комплекса медиа-планирования);

- повторяющийся характер сообщений (информационное сообщение, как правило, многократно дублируется с целью достижения определенной частоты коммуникации; эта частота воздействия как бы «накапливается» у представителей целевой аудитории и обеспечивает определенный уровень запоминаемости);

- маркетинговые коммуникации носят комплексный характер воздействия на целевую аудиторию (сообщения в СМИ дополняются методами прямого маркетинга, личными продажами, методами продвижения продаж, участием в выставках). Таким образом, вербальную коммуникацию часто могут дополнять невербальные формы.

Помимо перечисленных особенностей у маркетинговых коммуникаций существует еще одна характерная черта. Маркетинговые коммуникации носят в основном характер суггестивного убеждения. При этом

процесс убеждения может строиться как на серьезной аргументации, так и на чисто эмоциональном воздействии. В маркетинговой коммуникации первоочередное значение имеет убеждающая коммуникация. Убеждение может принимать различные формы, включая предоставление полной и точной информации; изменение отношения или верований; стремление убедить аудиторию в том, что она нуждается в изменении позиции по отношению к объекту или поведению, и побуждение аудитории к осуществлению определенного действия.

Особенности маркетинговых коммуникаций накладывают отпечаток на модели и инструменты, которые необходимо использовать для управления этим видом коммуникаций. Выделение такой особенности, как убеждающая функция маркетинговых коммуникаций, заставляет более серьезно подойти к вопросу о сущности и природе убеждения. Используемые методики маркетинговых исследований должны максимально отвечать задачам исследователя. Любое допущение, решение, принятое на основе экспертной оценки или интуиции и не проверенное с помощью экспериментальных исследовательских методик, может обернуться в современном мире полным поражением для организации. Любая маркетинговая ошибка в условиях стремительно меняющейся внешней среды неизбежно приводит к невосполнимому отставанию от конкурентов, возрастанию организационных рисков и угроз и, как следствие, к потере рыночных позиций. Вот почему при разработке комплекса управления маркетинговыми коммуникациями необходимо особое внимание уделять маркетинговым исследованиям.

**МОДЕЛЬ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ
ТЕЛЕФОННОЙ СЕТИ
В АВТОМАТИЗИРОВАННОЙ
СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
ПРЕДПРИЯТИЯ**

*Д.А. Жолобов,
М.Д. Элькин*

**ЖОЛОБОВ
Денис
Алексеевич** –
*аспирант
Астраханского
государственного
технического
университета*

**ЭЛЬКИН
Михаил
Давыдович** –
*доктор физико-
математических
наук, профессор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина*

Вопросы, связанные с автоматизацией технического учета линейных сооружений муниципальной телефонной сети, всегда находились в центре внимания администраций муниципальных образований. Современные требования к функциональности систем в данной сфере деятельности при внедрении новых информационных технологий предполагают дальнейшее развитие теоретических разработок. К их числу относится создание математических моделей представления муниципальной телефонной сети в виде взвешенного орграфа, а также алгоритмов поиска топологий подключений абонентов с использованием этих моделей.

Эксплуатация городских телефонных сетей (ГТС) требует точного учета состава, использования и технического состояния линейных сооружений и оборудования. Основной задачей технического учета является обеспечение полного соответствия действующих линейных сооружений технической документации.

На предприятиях-операторах связи существуют специальные подразделения, которые занимаются вопросами технического учета и паспортизации данных – технические отделы. Их качественная и хорошо организованная работа позволяет решать ряд важнейших задач по рациональному и эффективному использованию станционной емкости, экономного расхода кабеля, а также линейного и оконечного оборудования.

Необходимость автоматизации деятельности этих служб очевидна, поскольку существующая в настоящее время в техническом отделе технология обработки информации, основанная на применении печатной документации, является крайне неэффективной как в плане затрачиваемого времени, так и в плане нагрузки на персонал. Данная проблема решается при помощи внедрения в техническом отделе автоматизированной системы для технического учета объектов городской телефонной сети.

Одной из основных задач подобной системы, помимо требований к полноте описания всех объектов и их взаимосвязей, является автоматизированное определение параметров подключения к сети новых абонентов. Определение этих параметров вручную существенно замедляет процесс принятия решений, ведет к неравномерному распределению нагрузки на объекты сети, нередко – к невозможности подключения к сети новых абонентов. Это зачастую требует использования устройств по уплотнению абонентской линии (так называемых блокираторов), и в целом ведет к ухудшению качества обслуживания.

Существующие на рынке аналогичные информационные системы (ИБС «Буеръ-Телесеть», АРМ «Техотдел», VisioNet, ADD «Техотдел» и др.) не реализуют данную функцию в полном объеме и в результате не позволяют полностью автоматизировать процесс установки телефона, а также не дают возможности учитывать при этом различные нестандартные способы подключения (например, устройства уплотнения абонентских линий). Поэтому представляется целесообразным разработать собственную систему с полнофункциональной реализацией данного процесса.

На уровне подключения абонентских телефонов телефонная сеть

представлена набором линейных объектов – распределительных коробок, распределительных шкафов, автоматических телефонных станций, соединенных между собой кабелями различной емкости и назначения. Установка телефона начинается с выбора распределительной коробки по адресу абонента, затем от нее по распределительному кабелю осуществляется переход в распределительный шкаф, а далее, посредством кабелей межшкафной связи, магистральных кабелей и соединительных линий между АТС, устанавливается маршрут подключения абонента к требуемой АТС [1; 2].

Существуют два основных критерия оптимальности маршрута: количество промежуточных узлов в маршруте (распределительных шкафов, линейных частей кроссов);

загруженность каналов (распределений, магистралей, межшкафных связей (МШС) и соединительных линий (СЛ)) и узлов в маршруте.

Для поиска топологий подключения в системе предлагается использовать представление ГТС в виде ориентированного взвешенного графа, вершины которого представлены линейными объектами (распределительные коробки, распределительные шкафы, кроссы АТС), а дуги – связывающими объектами логическими каналами (распределения, магистрали, межшкафные связи, соединительные линии). Ориентация дуг указывает возможное направление движения для поиска следующего объекта при подключении абонента. При этом распределения и магистрали являются однонаправленными дугами, а МШС и СЛ – двунаправленными.

Построение графа производится в несколько этапов.

1. На основе адреса абонента определяется оконечное устройство для его подключения – распределительная коробка или распределительный шкаф. Найденное устройство назначается начальной вершиной графа x_1 . В случае, если возможен выбор более одного оконечных устройств (например, в подъезде установлены две распределительные коробки), все они назначаются вершинами графа.

2. От данной вершины строится мультиграф, являющийся подграфом общего графа ГТС. При предложенном способе построения в подграф войдут вершины из множества достижимых из x_1 , а также связывающие их дуги. Каждой дуге назначается свойство f_{ij}^* – количество свободных пар в данном канале.

3. Производится слияние всех параллельных дуг в одну, при этом количество свободных пар представляется суммой $f_{ij} = \sum_n f_{ij}^*$. Для каж-

дой дуги дополнительно рассчитываются значения $c_{ij} = 1 - f_{ij}/m_{ij}$ (вес дуги), где m_{ij} – максимальная емкость дуги (в парах). Поскольку для равномерности распределения нагрузки при выборе маршрута следует отдавать предпочтение наименее загруженным каналам, то веса должны быть обратно пропорциональны количеству свободных пар; то есть веса задают степень предпочтительности использования данного канала при выборе маршрута. В результате получаем взвешенный оргграф.

Предложенная модель сети используется в разработанной автоматизированной информационной системе «Технический учет». Система позволяет вести комплексный учет всех линейных объектов и средств коммуникаций ГТС. Основой системы является база данных, реализованная в СУБД Oracle. Подсистема поиска маршрута реализована в виде набора хранимых Java-процедур.

Для поиска оптимальной топологии маршрута абонентского подключения с учетом указанных критериев в системе применяются следующие алгоритмы.

Для поиска маршрутов с наиболее равномерной нагрузкой на каналы и узлы на всем протяжении для каждой пары узлов «начальная точка – АТС» выполняется предложенный Йеном метод для поиска M кратчайших путей (на основе алгоритма Дейкстры), модифицированный с учетом предъявляемых в задаче ограничений [3]. Кратчайшим путем считается тот путь, сумма весов дуг которого минимальна ($\sum c_{ij} = \min$).

Для поиска путей с наименьшим количеством промежуточных вершин до каждой АТС применяется волновой алгоритм [3; 4].

Значения f_{ij} представляют собой пропускную способность соответствующих дуг. Для поиска путей с наибольшей пропускной способностью от каждой возможной начальной точки до каждой (либо до заданных) АТС выполняется модифицированный алгоритм Флойда. Пути, найденные на данном этапе (пути с наибольшей пропускной способностью), являются оптимальными при прокладке нескольких параллельных маршрутов (подключение нескольких квартир в подъезде, переключение распределительной коробки на другую АТС и т.д.).

Все найденные маршруты ранжируются по длине и пропускной способности и передаются оператору системы.

Применение разработанной автоматизированной системы позволит повысить качество и производительность труда технических отде-

лов оператора связи. Система полностью автоматизирует учет технических сооружений муниципальной телефонной сети, сокращает время обслуживания абонентских заявок на подключение, при этом учитываются все возможные технические особенности использования объектов. Впервые в подобной системе предложено ввести модуль прокладки абонентских линий, способствующий оптимальному распределению нагрузки по объектам муниципальной телефонной сети и позволяющий существенно упростить задачу поиска топологии маршрута абонентского подключения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Гроднев И.И., Верник С.М.* Линии связи. М., 1988.
2. *Смолянский М.Е.* Проектирование линейных сооружений ГТС. М., 1989.
3. *Кристофидес Н.* Теория графов. Алгоритмический подход / Пер. с англ. М., 1978.
4. *Зыков А.А.* Основы теории графов / Пер. с англ. М., 1987.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – СИСТЕМООБРАЗУЮЩИЕ ФАКТОРЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Э.Г. Липатов

Принципы формирования, развития, функционирования того или иного социального явления играют важнейшую роль в познании действительности и определении места человека в ее преобразовании. На первый взгляд выяснить, что такое принципы местного самоуправления, не представляется сложным, поскольку есть Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где они и продекларированы [1]. Однако необходимо отметить, что со-

**ЛИПАТОВ
Эдуард
Георгиевич –**
*кандидат
юридических наук,
доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина*

держание данного Закона выходит далеко за рамки определения только лишь принципов организации местного самоуправления. По сути дела, это не рамочный закон, а акт прямого директивного регулирования, помимо формулирования принципов, достаточно подробно регламентирующий порядок образования и деятельности органов местного самоуправления. Кроме того, Закон содержит много бланкетно-отсылочных статей, апеллирующих к конкретным законам Российской Федерации, законам субъектов Федерации, которые должны содержать нормы, регламентирующие те или иные стороны муниципальной деятельности. Таким образом, открывается широкая дорога государственному регулированию местного самоуправления, что противоречит самой природе последнего. Иными словами, это не закон о «принципах», а своеобразный «кодекс» местного самоуправления, возглавляющий целостную систему, иерархию нормативных актов по вопросам местного значения, в которой сами местные акты занимают лишь подчиненное место. Их юридическая сила обусловлена установлениями органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

Федеральный законодатель, принимая данный Закон, учитывал, что в данном случае положения главы 8 Конституции Российской Федерации толкуются в значительной мере в ограничительном аспекте. Закон получил название «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так как ст. 72 Конституции РФ относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, только в такой форме государственная власть вправе вторгаться в сферу организации местной жизни.

Хотя речь идет не о «принципиальном» акте, а об органическом законе прямого, непосредственного регулирования, это не означает, что в организации местного самоуправления отсутствуют принципиальные основы, качественные начала, рамочные параметры. Судя по всему, их просто придется «вычитывать», «вычислять» из контекста реальной муниципальной практики.

Формулирование принципов местного самоуправления требует, на наш взгляд, разъяснения по меньшей мере трех моментов:

- конкретизации понятия принципа управления, организации, упорядочения общественной практики местного самоуправления;
- определения области приложения искомых принципов;
- точности в вопросах принципиального отличия и сходства институтов государственной власти и органов местного самоуправления.

Принципы организации любых институтов общественной жизни характеризуются рядом особенностей.

Во-первых, они определяют некоторую область развития организационных образований, в рамках которой предполагается несколько возможных вариантов развития событий. Они являются не жестко детерминирующими факторами социальных преобразований, а скорее пределами, в которых возможны несколько альтернативных путей. Система принципов всегда предполагает многообразие средств и форм при достижении установленной цели.

Во-вторых, совокупность принципов организации очерчивает область допустимых задач и возможностей в организационном опосредовании социальной практики. Они указывают степень допустимости или недопустимости того или иного варианта упорядочения общественных процессов, исходя из общего контекста социально-культурного развития общества на определенном этапе.

В-третьих, принципы, как качественные начала, характеризуют пределы в использовании существующих средств организации. Не весь набор известных истории средств администрирования соответствует цивилизационным представлениям общества.

В-четвертых, принципы решают вопрос о соотносительности местного самоуправления с другими институтами публичной организации населения, выражают качественную специфику данного образования, его кардинальное отличие от других форм общественной упорядоченности.

В-пятых, принципы должны характеризоваться таким свойством, как способность выражать идентичность того или иного фрагмента национальной этнической, территориальной, экономической жизни.

В-шестых, принципы несут в себе ярко выраженный проблемный характер. Целостная совокупность принципов организации представляет собой сложившиеся и признаваемые обществом способы решения социальных проблем.

В-седьмых, важнейшее назначение принципов организации местного самоуправления состоит в том, что они придают качество легальности, признаваемости обществом используемых форм и методов в осуществлении самоуправления.

Таким образом, есть основание предложить определение принципа организации как меры легальности, допустимости, многовариантности, организационного оформления, социальной практики в целях решения сложившихся проблем и выражения идентичности сферы административного воздействия.

Для выяснения сущности принципов местного самоуправления необходимо установить область их приложения. Важно выделить те общественные отношения, организационно-правовое опосредование которых характеризует принципы местного самоуправления. Эти отношения во многом перекликаются с таким понятием, как предмет муниципального права. Следует согласиться с точкой зрения на содержание данного предмета, предложенной Е.С. Шугриной [2].

Нельзя в полной мере осмыслить принципы местного самоуправления, не определившись в вопросах соотношения местного самоуправления и современного государства. Не поняв признаки местного самоуправления как института публичной власти, невозможно понять его принципы. Местное самоуправление и государство тесно взаимосвязаны, обуславливают друг друга и представляют собой два вида властной организации общества. У них имеется ряд объединяющих черт, которые не присущи никаким другим видам общественной власти:

1) и местная, и государственная власть организованы по территориальному признаку. Правомочие обеих властей распространяется на все субъекты права, осуществляющие свои права на данной территории;

2) и местное самоуправление, и государство реализуют свое социальное назначение посредством специальных, постоянно действующих органов, наделенных правом осуществлять властные полномочия. Данные органы в совокупности образуют государственный и муниципальный аппарат;

3) в отличие от других форм общественной власти только местное самоуправление и государство могут устанавливать налоги и сборы для осуществления своих функций;

4) лишь местное самоуправление и государство способны принимать в пределах своей компетенции нормативно-правовые акты, обязательные для всех субъектов права независимо от их организационно-ведомственной принадлежности. Общественные объединения, хозяйствующие субъекты, учреждения также имеют право принимать нормативные документы, но подобные акты носят локальный характер и распространяются только на членов данных организаций;

5) только местная и государственная власти наделены правом устанавливать и применять меры принуждения на всей территории своей юрисдикции [2, с. 26].

Таким образом, местное самоуправление и государство – это институты публичной власти, возникшие и функционирующие как результат организационного упорядочения общественных отношений определенными средствами.

Следует, однако, отметить и отличительные признаки. Так, различно время возникновения государства и местной власти. Местное самоуправление вторично и производно от государственной власти, оно создается как противовес диктату государства. Муниципальная власть не всегда присуща государству. Она появляется на определенном этапе развития общества, который характеризуется децентрализацией власти, стремлением к построению правового государства и гражданского общества.

Государство отличается от местного сообщества и степенью организационного упорядочения общественных связей. Можно выделить два вида организационного регулирования социальных отношений: территориальное и предметное. Территориальная организация общества состоит в определенном социальном обустройстве в рамках некоторой территории. Предмет организации заключается в регламентации общественных отношений в зависимости от их характера, свойств. Территориально государство «шире» муниципальной власти. Они соотносятся как часть и целое. Муниципальное образование представляет собой первичную клеточку государственного устройства. Различаются и сферы предметной упорядоченности. Государство – это форма организации и обобщения наиболее значимых существенных общественных отношений. Государство берет на себя регламентацию тех социальных связей, которые отражают классовую сущность общества, его экономическую основу, социальное назначение, формы и типы власти. Муниципальная же власть охватывает те участки жизнедеятельности населения, в рамках которых оно способно самостоятельно решать стоящие перед ним задачи без помощи извне.

Отличаются характер и объем компетенции органов государства и органов местного самоуправления. Полномочия органов власти различного уровня производны от целей и задач, стоящих перед ними, что обуславливает и различия в их компетенции.

Кроме того, порядок образования и принципы функционирования государственного аппарата и муниципальных органов также имеют свои особенности. Например, законодательство о местном самоуправлении не требует осуществления принципа разделения властей. Судебная система и карательные органы находятся в исключительном ведении государства. Местное самоуправление осуществляется населением самостоятельно посредством собственных институтов. Между тем сама по себе муниципальная власть санкционируется государством, устанавливается им посредством законодательных и иных подзаконных актов государственного уровня. В России построение местного самоуправле-

ния началось сверху с помощью и под контролем федеральной власти. Лишь на этапе создания системы местного самоуправления само население получило возможность принимать участие в этом процессе через различные формы, предусмотренные законодательством.

Можно выделить две группы принципов местного самоуправления. Первую группу составляют принципы-цели. Они обусловлены идеологией основных субъектов – участников процесса организации населения по решению местных проблем. Данные принципы характеризуют те ожидания, с которыми общество связывает становление местного самоуправления.

Ко второй группе относятся принципы-традиции, связанные со сложившейся в данном обществе практикой организационно-правового оформления социальной жизни. Они демонстрируют сформировавшиеся в результате длительного применения подходы властных элит к решению тех или иных проблем. Эти принципы, как правило, нигде не получают своего официального оформления, однако выступают устойчивыми качественными характеристиками всей властно-организующей деятельности общества. Это выражается в представлении основных участников политического процесса о власти и праве, о приоритетности в использовании тех или иных юридических и организационных средств институциализации общества.

Обе группы представлений могут совпадать по своему содержанию, не совпадать либо противоречить друг другу. В последнем случае на свет появляются несамождественные формы социальной жизни, внешне напоминающие существующие политические декларации, но в результате неправильной интерпретации законодателей и правоприменителей утратившие или значительно исказившие свои сущностные функции.

Предметом учебной дисциплины «Муниципальное право» выступает первая группа принципов, формулировка и смысл которых раскрывается далее:

Санкционированность и гарантированность государством. Это важнейший принцип местного самоуправления. Он показывает, что государство не является нейтральным по отношению к реализации права на местное самоуправление, которое провозглашается государством как системообразующий фактор общественного устройства. Государство устанавливает правовые пределы, рамки реализации права на местное самоуправление и берет на себя обязанность его гарантировать. Конституция РФ прописывает гарантии этого права: судебную защиту; компенсацию дополнительных расходов, возникших в резуль-

тате решений, принятых органами государственной власти; запрет на ограничения прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Самостоятельность. Положениями Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения; населением самостоятельно определяется структура органов местного самоуправления; органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Следует отметить, что в данном случае самостоятельность не является аналогом категории суверенности. Местное самоуправление является элементом системы государственной организации общества на данном этапе. Самостоятельность имеет два аспекта: во-первых, самостоятельность в пределах предметов своего ведения, вопросов местного значения, очерченных федеральным законодательством; во-вторых, самостоятельность в пределах тех юридических средств, тех полномочий, которые имеются у органов местного самоуправления для решения вопросов, отнесенных к их предмету ведения. Так, например, основным юридическим средством на местном уровне выступает устав муниципального образования. Он предусматривает наименования и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц, полномочия по созданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу. Самостоятельность проявляется в возможности выбора населением различных вариантов организации и функционирования органов местного самоуправления в рамках допустимых предметов ведения и полномочий.

Поднадзорность органам государственной власти. Принцип поднадзорности выражает ограниченность государственного вмешательства в деятельность муниципальных органов. Существует два способа проверки положения дел: контроль и надзор. Контроль состоит в оценке законности и целесообразности деятельности органа или организации. Надзор заключается в оценке только законности. Государственная власть по отношению к местному самоуправлению обладает лишь надзорными полномочиями, она не вправе давать юридически значимую оценку целесообразности и эффективности функционирования муниципальных органов. Исключение составляет возможность контроля при наделении местных институтов публичной власти отдельными государственными полномочиями.

Поднадзорность состоит в абсолютной определенности всех возможных оснований применения государственного воздействия к органам и должностным лицам местного самоуправления. Перечень этих оснований является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Поднадзорность – важнейший способ обеспечения законности и ограниченности властного произвола по отношению к такому институту гражданского общества, как местное самоуправление. В то же время данный принцип позволяет сохранить единый режим законности на всей территории страны, не ущемляя самостоятельности населения.

Ответственность органов местного самоуправления перед населением. Наличие развитых механизмов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением – важнейшая гарантия того, что данные органы будут эффективно и на основе законности исполнять свои функции. Самостоятельность и независимость от существующей иерархии государственной власти должна быть компенсирована зависимостью от воли населения и ответственностью перед ним.

Относительная определенность предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления. Данный принцип означает, что перечень вопросов, находящихся в ведении местного самоуправления, не должен быть исчерпывающим. Динамика социального развития ставит перед обществом новые проблемы, и муниципальные органы должны иметь возможность на них реагировать, то есть принимать к своему рассмотрению и решению даже те жизненные обстоятельства, которые прямо не закреплены в законодательстве в качестве предметов ведения. Действующее законодательство такую возможность предусматривает. Статья 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», посвященная предметам ведения местного самоуправления, содержит перечень вопросов местного значения. Кроме предложенного перечня в данной статье содержится положение о том, что муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти [1]. Такое положение позволяет муниципальным образованиям развиваться в русле движения всего общества и адекватно реагировать на потребности времени.

Приоритетность муниципальных актов как источников права. Самоуправление на местном уровне регламентируется правовыми источниками трех видов: федеральными нормативными актами, законами субъектов Федерации, муниципальными нормативно-правовыми актами. Приоритетность муниципальных актов в объеме правового регулирования является показателем становления местного самоуправления как фундамента российской государственности. В том случае, когда основными источниками выступают государственные акты, это характеризует положение местного самоуправления как нижнего этажа в иерархии власти. Поэтому подлинное, эффективное самоуправление на местах неизбежно должно сопровождаться приоритетностью муниципальных актов в регулировании различных сторон жизни. Федеральные акты и акты субъектов Федерации могут содержать лишь общие подходы к решению того или иного вопроса, но не должны быть средствами непосредственного регулирования.

Приоритет муниципальных органов как субъектов регулирования и управления. В организации жизни муниципального образования принимают участие все институты публичной власти, однако приоритет в этом процессе должен принадлежать муниципальным органам, как наиболее приближенным к населению и являющимся институциональным выражением волеизъявления населения данной территории. Это формирует потребность в создании устойчивых к требованиям времени организационных структур, функции которых в полной мере способны выразить социальное назначение местного самоуправления на данном этапе развития. Именно когда муниципальные органы выходят на первое место в решении повседневных вопросов жизнеобеспечения, можно говорить, что самоуправление состоялось.

Предметность местного самоуправления. Данный принцип предполагает, что институты муниципального образования не только наделены определенными организационными функциями, но и обладают должным ресурсным обеспечением для реализации этих функций, имеют необходимые полномочия, то есть права и обязанности для осуществления поставленных задач. Деятельность любых институтов публичной власти всегда представляет собой упорядочение в распределении и использовании материальных ресурсов общества, то есть она носит предметный характер.

Первичность в удовлетворении нужд местного самоуправления. Предметами ведения муниципальных образований являются вопросы, наиболее насущные в повседневной жизни каждого человека: местные финансы, содержание жилищного фонда, медицинское обслуживание,

содержание и развитие учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования и т.д. Исходя из этого, оптимальная организация жизнедеятельности населения обуславливает приоритетность обеспечения решения местных задач финансовыми ресурсами. При подлинном самоуправлении доминирующее значение приобретают приближенные к человеку проблемы, которые как раз и составляют сферу ведения местных органов. Именно поэтому только такой порядок распределения материальных благ может быть признан обществом правильным и справедливым.

Перечисленные положения относятся к принципам-целям, через которые общество выражает свое отношение к желаемой модели организации местного самоуправления. Однако существуют сложившиеся, устойчивые способы организационно-правового оформления социальной жизни, которые находят подтверждение в общественной практике, ценностных установках участников общественных отношений, привычке к использованию тех или иных средств моделирования. Такого рода подходы тоже могут выполнять роль принципов, качественных параметров, но, в отличие от принципов-целей, они явно не декларируются и получают свое выражение опосредованно. Принципы-традиции играют большую роль в становлении местного самоуправления в современной России. Они влияют на законодательство, правоприменительную практику, определяют горизонт интерпретаций, в рамках которого проходит обсуждение путей развития отечественного самоуправления. Эти представления внесли значительный вклад в сложившееся неудовлетворительное положение вещей в области муниципальных реформ, в то, что местные органы продолжают рассматриваться населением как неэффективное продолжение централизованной государственной власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 окт.
2. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М., 2000.

МИНИМАЛЬНЫЙ РАЗМЕР ОПЛАТЫ ТРУДА КАК МЕХАНИЗМ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЙ ДОСТОЙНОГО УРОВНЯ ЖИЗНИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.В. Пресняков

В Конституции России (ст. 7) закреплено, что Российская Федерация является социальным государством [1]. Политика такого государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В этой связи особое значение приобретает преодоление проблемы бедности населения. Как отмечают исследователи, эта проблема имеет две стороны – социальную и экономическую [2].

Социальная бедность традиционно охватывает социально уязвимые категории населения – многодетные и неполные семьи, одиноких пенсионеров и инвалидов. Так называемая эконо-

ПРЕСНЯКОВ

Михаил

Вячеславович –

кандидат

философских наук,

доцент

Поволжской академии

государственной

службы

им. П.А. Столыпина

мическая бедность обусловлена тем, что работоспособные граждане не могут обеспечить себе социально приемлемый уровень благосостояния из-за низкого уровня заработной платы, задержек с ее выплатой, безработицы. Решение указанной проблемы должно носить комплексный характер: с одной стороны – это совершенствование механизма государственной социальной помощи малоимущим гражданам, с другой – осуществление государственной политики, направленной на увеличение трудовых доходов населения.

Вместе с тем необходимо учитывать, что социальная бедность является в некотором роде «изнанкой», обратной стороной бедности экономической. В самом деле, финансирование социального обеспечения населения осуществляется либо из бюджетных средств, либо по страховому принципу из средств соответствующих внебюджетных фондов, причем значительная часть поступлений в бюджет и внебюджетные фонды (в составе единого социального налога) находится в прямой зависимости от размера заработной платы трудоспособного населения. Таким образом, круг замкнулся: решение проблемы социальной бедности находится в плоскости преодоления бедности экономической, то есть реального повышения доходов работающих граждан. С учетом изложенного на передний план выдвигается социальная политика Российской Федерации в области обеспечения соответствующего уровня доходов трудоспособного населения, и прежде всего минимального размера оплаты труда (МРОТ) в качестве конституционно закрепленной гарантии в этой сфере.

Действующим законодательством устанавливаются два взаимосвязанных, но, к сожалению, не тождественных, базовых норматива, характеризующих уровень жизни в Российской Федерации, – минимальная заработная плата и прожиточный минимум. В специальной литературе преобладает точка зрения, что указанные социальные стандарты характеризуют сферы «сущего» и «должного» уровня жизни населения; при этом прожиточный минимум рассматривается в качестве эталона «достойного» уровня жизни («должное»), то есть оценочного критерия благосостояния человека, а минимальная заработная плата характеризует реальный уровень социальных обязательств государства по его обеспечению («сущее»). Как нам представляется, такой подход не учитывает действительной функциональной нагрузки названных социальных нормативов. Данная позиция априорно неконструктивна, поскольку блокирует всякий содержательный анализ, выходящий за пределы решения вопроса о соответствии или несоответствии минимальной заработной платы прожиточному минимуму.

Проблема заключается в том, что нормативно установленный в Российской Федерации минимальный размер оплаты труда существенно ниже рассчитанной на основе реальной (или более-менее приближенной к реальности) потребительской корзины величины прожиточного минимума. В такой постановке проблемы сразу же обращает на себя внимание сопоставление разноплановых величин: минимальный размер заработной платы устанавливается в нормативно-обязательном порядке, то есть в значительной степени волевым путем, прожиточный же минимум рассчитывается на основании статистических данных об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам.

Что же мешает законодателю установить упомянутый МРОТ в размере прожиточного минимума? Официальная аргументация сводится к тривиальному отсутствию бюджетных средств для изменения сложившегося положения дел. В этой связи предусматривается поэтапное увеличение минимального размера оплаты труда с целью постепенного приближения его к прожиточному минимуму, в частности с 1 октября 2003 года минимальный размер заработной платы составил 600 рублей. Необходимо отметить, что такая позиция находится в контексте международных соглашений Российской Федерации. Так, в Хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств, например, предусматривается, что государства с учетом реальных экономических возможностей создают условия для поэтапного приближения минимальных социальных гарантий к минимальному потребительскому бюджету. В этой связи Трудовой кодекс РФ, определив МРОТ в размере прожиточного минимума, в статье 421 «отсрочил» введение в действие этой нормы [3].

Таким образом, официальный путь преодоления экономической бедности в России и обеспечения социальных гарантий государства находится в финансово-экономической сфере. Вместе с тем решение этой проблемы, на наш взгляд, следует искать не только, а возможно, и не столько в финансовой плоскости. Для того чтобы продемонстрировать иной модус вопроса, рассмотрим ту функциональную нагрузку, которую выполняет минимальный размер оплаты труда в качестве государственного норматива.

Конституция Российской Федерации в статье 37 закрепляет право каждого человека на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Таким образом, по смыслу Основного Закона РФ МРОТ представляет собой социальную гарантию в сфере оплаты труда. Однако этот первоначаль-

ный конституционный смысл нормативного закрепления минимального размера оплаты труда в значительной степени деформирован текущим законодательством, в результате чего МРОТ стал выполнять совершенно не свойственные ему функции средства измерения, расчетного эталона самых разноплановых величин: стипендий, пенсий, пособий и иных социальных выплат, штрафов и т.п.

По некоторым подсчетам, минимальный размер оплаты труда служил расчетным показателем в более чем 150 нормативных документах на уровне только федерального законодательства [4]. В 2000 году удалось разорвать связь стипендий и социальных выплат с МРОТ, однако минимальный размер оплаты труда продолжает выполнять функцию расчетного норматива в отношении тарифных ставок Единой тарифной сетки (ЕТС) в бюджетной сфере. Таким образом, увеличение МРОТ (а фактически – тарифной ставки первого разряда ЕТС) до уровня прожиточного минимума автоматически приведет к возрастанию всех тарифных ставок ЕТС более чем в три раза. Понятно, что такая нагрузка в современных экономических условиях непосильна для бюджета страны.

Следовательно, «отставание» минимального размера оплаты труда от гарантированного государством прожиточного минимума в значительной степени обусловлено расчетной функцией МРОТ в рамках ЕТС. Именно тарифная система оплаты труда выполняет роль своего рода сдерживающего фактора в плане увеличения МРОТ. Исследователи отмечают, что на сегодняшний день Единая тарифная сетка полностью исчерпала свои возможности, «морально устарела» [5; 6].

Для того чтобы пояснить суть проблемы, обратим внимание на один примечательный факт: размер средней заработной платы в стране существенно превышает установленные ЕТС тарифные ставки. Исходя из предусмотренных ЕТС тарифных коэффициентов и установленного законодательством минимального размера оплаты труда, то есть тарифной ставки первого разряда, легко подсчитать среднюю величину тарифной ставки – около полутора тысяч рублей. Между тем средняя заработная плата в бюджетной сфере, по некоторым данным, превышает прожиточный минимум примерно в 1,5 раза (а в отдельных отраслях – даже в 1,7 раза). Иначе говоря, большой «удельный вес» в составе заработной платы имеют различного рода надтарифные выплаты, которые, естественно, не учитываются при определении величины минимального размера оплаты труда. В результате такая система тарификации приводит к искусственному занижению реального минимума оплаты труда.

Установленный законом МРОТ фактически определяет величину

минимальной тарифной ставки, а не реальный минимум заработной платы, который на практике оказывается существенно выше. Между тем такое положение дел имеет весьма серьезные последствия. В связи с введением единого социального налога, который, как известно, исчисляется в зависимости от величины заработной платы работника, сложилась парадоксальная ситуация, когда налогоплательщик фактически самостоятельно определяет налоговую базу. Поскольку минимальная величина налоговой базы по единому социальному налогу, очевидно, определяется нормативно установленным минимальным размером оплаты труда, то возникла практика занижения налогооблагаемых сумм путем установления официальной заработной платы в размере МРОТ и так называемого «теневого дохода», который вручается работнику «в конверте».

Большинство исследователей проблемы «теневого заработка» полагают, что установление минимальной заработной платы на уровне прожиточного минимума позволит вывести из тени «конверты» [7]. Таким образом, занижение минимального размера оплаты труда приводит в том числе к сокращению объема поступлений в бюджет и внебюджетные фонды.

Попытки реформирования системы оплаты труда в бюджетной сфере предпринимались неоднократно. Не так давно ЕТС попытались дать вторую жизнь, максимально сжав и сократив дифференциацию между крайними тарифными разрядами – с 10 до 4,5. Увы, ожидаемого увеличения тарифных ставок не произошло. Напротив, уменьшение межразрядной разницы приводит к деформации стимулирующей функции оплаты труда и, как следствие, к увеличению различного рода надтарифных выплат.

На сегодняшний день доля надтарифных выплат возросла до 40–80% заработка [5]. Исходя из этого реформа системы оплаты труда в бюджетной сфере должна быть направлена на изменение структуры оплаты труда в пользу увеличения тарифной части заработка. Приведение тарифных ставок в соответствие с реальным размером оплаты труда путем сокращения доли надтарифных выплат позволило бы если не уравнивать минимальный размер оплаты труда с прожиточным минимумом, то, по крайней мере, значительно сблизить эти показатели без увеличения бюджетной нагрузки. Это, в свою очередь, приведет к весьма значительному увеличению налоговых поступлений в бюджет и внебюджетные фонды.

Кроме того, следует учитывать и резкую дифференциацию уровня доходов населения в зависимости от экономического развития региона (разрыв в оплате труда между различными субъектами РФ превышает

соотношение 1:20). В связи с этим некоторые субъекты Российской Федерации делают попытки вводить свои показатели минимального размера оплаты труда (более высокие). Причины принятия таких решений понятны: повышение МРОТ позволяет собрать больший объем налоговых поступлений в бюджет. Однако действующим федеральным законодательством возможность увеличения МРОТ актами органов власти субъектов РФ не предусмотрена. В частности, согласно статье 133 Трудового кодекса РФ минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом. Одновременно в статье 421 ТК РФ указывается, что порядок и сроки введения размера минимальной заработной платы, предусмотренного статьей 133 ТК РФ, устанавливаются федеральным законом.

Таким образом, положения актов региональных органов власти, определяющие повышенный МРОТ, не соответствуют действующему федеральному законодательству. Вместе с тем ситуация, когда прожиточный минимум, который является основой для определения МРОТ (по крайней мере, формально-юридически), устанавливается по субъектам Федерации, а сам минимальный размер оплаты труда – на федеральном уровне, представляется парадоксальной. Более логично, на наш взгляд, было бы предоставить субъектам Российской Федерации возможность самостоятельно определять минимальный размер оплаты труда, но не ниже установленного федеральным законом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. *Байгереев М.* Бедность и политика адресной социальной помощи малоимущим семьям // Человек и труд. 2001. № 1.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ с послед. изм. и доп. // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1. Ст. 3; № 30. Ст. 3014, 3033; 2003. № 27. Ст. 2700, ч. 1; 2004. № 18. Ст. 1690; № 35. Ст. 3607.
4. *Григорьева В.Е.* МРОТ прекращает свое шествие по нормативным документам // Российский налоговый курьер. 2000. № 10.
5. *Шадрин В.* Зарплатная реформа: от несправедливого равенства к неравной справедливости // Человек и Труд. 2003. № 1.
6. *Кириллова Н.* Оплата труда бюджетников: новая модель // Человек и Труд. 2003. № 2.
7. *Герасимов М.* Москва собирается вводить свой МРОТ // Человек и Труд. 2001. № 10.

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В СОВРЕМЕННОЙ СОЦИОЛОГИИ

В.И. Курушин

В современный период реформирования российского общества, обусловленный, с одной стороны, стремлением к радикальной трансформации социально-экономических отношений и политического строя, с другой – унифицирующей мир глобализации, правомерно ожидать повышения внимания социологической науки к проблемам социального развития.

В общенаучном плане категория «развитие» рассматривается как особый тип изменений, характеризующийся направленностью и необратимостью. Развитие охватывает в общей массе со-

**КУРУШИН
Владимир
Иванович –**

*начальник
Управления
профессиональной
подготовки
Главного управления
кадров МВД России,
кандидат
юридических наук*

циальных изменений такие, которые связаны с обновлением общественной системы, с ее внутренним структурным и функциональным преобразованием. Поэтому в самом общем виде под социальным развитием понимаются количественные и качественные изменения социальных характеристик. При этом особенностью социального развития является не только объективный, но и управляемый характер этого процесса [1–4].

Социальное развитие – категория не абсолютная: нельзя говорить о развитии вообще без учета условий и точно определенных критериев. Критерий по своей сути есть оценочная мера целеполагающей и целесообразно осмысливающей системы отношения желательного к нежелательному как, во-первых, действительного к возможному, во-вторых, возможного к возможному и, в-третьих, действительного к действительному. В социологическом контексте критерий не просто вообще релятивная, но и относительно сущностная оценка явления, процесса, состояния, качества изменяющегося объекта. В конкретно-социологическом плане необходим учет того обстоятельства, что возобладавшие до конца 1980-х годов в оценках развития сильно идеологизированные, ориентированные на экстенсивное воспроизводство критерии сменились ныне ярко выраженной инструментализацией без обозначения четких целей развития [5].

С точки зрения развития инновационная тенденция имеет значение не столько в количественном, сколько в качественном выражении. Таким образом, проблемная ситуация исследования социального развития определяется изменившимися на сегодня условиями развития общества; специфическими для определенного социума проблемами; внешними противоречиями; внутренними, связанными с политическими, социально-экономическими и социокультурными особенностями; изменением с позиций создаваемого нового общественного строя самих критериев социального развития. Другими словами, проблема исследования социального развития состоит в наличии противоречия между традиционным преемственно-воспроизводственным типом развития и инновационными тенденциями в изменении социальных характеристик современности.

Точная оценка происходящих изменений, выработка обоснованных ориентиров социального развития, их корректировка требуют адекватного социологического знания. В последней четверти XX века вошли в научный оборот и стали популярным инструментом анализа социального развития концепции социальной справедливости, рационального выбора, постмодернизма. Основоположником теории спра-

ведливости является профессор Гарвардского университета Джон Ролз. Главная цель его концепции – обобщить и представить в виде теории высокой степени абстракции (с учетом всех наработанных мировой наукой достижений) систему современного организованного, рационального, демократического общества; определить функционирование основных социальных институтов, обеспечивающих стабильность, саморегуляцию и развитие такого общества.

Основу его существования Ролз выводит из немногих базовых принципов, причем первопричинной ценностью социального развития он считает справедливость, подобно тому как первопричиной систем мысли является истина. Самыми общими критериями социального развития здесь выступают условия осуществления личной свободы и проявления собственной индивидуальности. К таким условиям современной цивилизации Ролз относит абсолютный характер общечеловеческих норм, способных ограничить тотальные притязания государства или отдельных групп, а также плюрализм, обеспечивающий свободу выбора людьми способов и средств реализации своих интересов. Определяя ключевую категорию справедливости как честности, Ролз базирует свою теорию на двух группах элементов: интерпретации исходного состояния и проблемы выбора, которую она ставит, а также совокупности принципов, на которые люди могут согласиться. Центральными для теории справедливости являются следующие принципы: каждый индивид должен обладать равным правом в отношении наиболее общей системы равных основных свобод, совместимой с подобными системами свобод для всех остальных людей; социально-экономические неравенства должны быть организованы таким образом, что они одновременно ведут к наибольшей выгоде наименее преуспевающих в соответствии с принципом справедливых сбережений и делают открытыми для всех должности и положения в условиях честного равенства возможностей. Эти базовые принципы дополняются двумя основополагающими правилами приоритета. Первое правило – приоритет свободы. Второе правило – приоритет справедливости над эффективностью и благосостоянием.

Любая теоретическая схема анализа представляет интерес только тогда, когда на ее базе можно системно объяснить явления и процессы, спрогнозировать их динамику, спланировать эффективное воздействие на их протекание. Вот почему наиболее интересной в теории справедливости является та ее часть, где исследуются социальные институты и механизмы. Главной проблемой в реализации справедливости Ролз считает выбор социальной системы. Социальная система должна

быть организована таким образом, чтобы итоговое распределение было справедливым независимо от того, как складываются дела в обществе. Чтобы достичь этого, необходимо заключить социально-экономический процесс развития в рамки соответствующих политических и правовых институтов. Без должной системы этих рамочных институтов результат процесса развития не будет справедливым, так как недостает честности окружения. Наибольший интерес при рассмотрении социальных механизмов воплощения в жизнь принципов справедливости представляет выделение Ролзом четырех ветвей устанавливаемых правительством социальных институтов.

Каждая ветвь соответствует определенной стадии стабилизации и развития общества социальной справедливости. Первая ветвь – выделительная – должна поддерживать ценовую систему в конкурентном состоянии и предотвращать неразумную власть роста. В ее задачи входят отслеживание и корректировка отклонений от эффективной рыночной регуляции, вызванных неспособностью цен точно измерять общественные выгоды и издержки. Вторая ветвь – стабилизационная – стремится разумно обеспечить полную занятость, при которой те, кто желает, могут найти работу. Свободный выбор профессии и размещение финансов поддерживаются сильным эффективным спросом. Эти две ветви совместно должны регулировать эффективность рыночной экономики в целом. Третья ветвь (социальный минимум) – сфера безвозмездных социальных выплат. Механизмы этой ветви учитывают потребности и приписывают им определенный вес по отношению к другим притязаниям. Четвертая ветвь (распределительная) – сохранение относительной справедливости в долевым распределении с помощью налогообложения и необходимых изменений в правах собственности. Среди аспектов этой отрасли – налоги на наследство, кадры, ограничения на право наследования; система налогообложения с учетом принципов справедливости.

Теория справедливости представляет собой попытку наиболее дальновидных и честных западных интеллектуалов, искренне приверженных традиционным либеральным ценностям, найти в новых условиях такие идеологические ориентиры и социальные механизмы, которые позволяют современному капиталистическому обществу достичь в своем развитии и поддержать оптимальный уровень идейной консолидации и социального мира, обеспечить наиболее эффективное использование имеющихся ресурсов, прежде всего ресурсов социальных, человеческих, стабилизировать социальные отношения в современном мире. В этом качестве она представляет интерес не только для Запада, но и

для России, поскольку глубже раскрывает преимущества и опасности рыночного регулирования, позволяет ощутить беспокойство западных социальных ученых, увидеть их поиски выхода из возможных социальных кризисов и катастроф [6].

Особенно широкое распространение в современной социологии получил методологический подход к социальному развитию, названный «теория рационального выбора». В самом общем виде сущность этой теории состоит в том, что социальная среда, социальная ситуация структурируют альтернативы, имеющиеся перед акторами, будь то индивиды или группы, и оказывают решающее влияние на принимаемые ими решения. При этом стратегии социального развития объясняются преимущественно с помощью контекста ограничений и возможностей, в рамках которых и осуществляется выбор конкретной стратегии. Ведущими авторами данного подхода являются А. Дауна, М. Олсон, Г. Беккер и Д. Коулмен.

Общими положениями многочисленных разновидностей теории рационального выбора являются следующие: допущение рациональности и интенциональности; различие между «полной» и «неполной» информацией (в последнем случае между «риском» и «неопределенностью») «стратегических» и «взаимозависимых» действий, направленных на развитие). Объяснения рационального выбора в действительности являются под общностью «интенциональных объяснений», которые не просто полагают, что индивид действует намеренно, а скорее, объясняют социальные практики, обращаясь к соответствующим верованиям и пожеланиям индивидов.

Особое внимание теоретики рационального выбора уделяют двум типам негативных неожиданных последствий или «социальных противоречий»: контрзавершенности и субоптимальности. Контрзавершенность связывается с «провалом композиции», которая происходит всякий раз, когда люди действуют в соответствии с ошибочным допущением, предполагающим, что оптимальное решение для определенного индивида в конкретном случае является оптимальным для всех индивидов в подобных ситуациях. Субоптимальность относится к индивидам, которые в условиях взаимозависимых выборов избирают конкретную стратегию, осознавая, что другие индивиды делают то же самое.

Помимо интенциональности теории рационального выбора предполагают рациональность, под которой подразумевается, что, действуя и взаимодействуя, индивид имеет соответствующий план и стремится максимизировать совокупность удовлетворенностей своих предпочте-

ний, одновременно минимизируя соответствующие расходы. Таким образом, рациональность предполагает «допущение связанности», при котором вовлеченный в социальное развитие индивид имеет полный «порядок предпочтений» относительно различных опций.

В теории рационального выбора выбор при неопределенности изучается как выбор в условиях риска. Встречаясь с риском, люди способны атрибутировать вероятность различных исходов, в то время как встречаясь с неопределенностью, они не способны этого сделать.

Наконец, существует различие между стратегическими и параметрическими выборами. Последние относятся к выборам, с которыми сталкиваются индивиды в окружении, не зависящем от их выборов. Судоптимальность и контрзаконность являются примерами стратегических выборов, при которых индивиды должны принять во внимание выборы, сделанные другими, прежде чем определить свой собственный курс действий. В таком контексте теорию рационального выбора следует отличать от философских размышлений, касающихся рациональности и рационального выбора. Кроме того, теория рационального выбора отличается от теории принятия решений, которая является нормативной теорией. Теоретики рационального выбора развивают социологические теории, цель которых – объяснить и предсказать поведенческие образцы действий групп людей в процессе социального развития [5; 7; 8].

В 30-е годы XX века одним из самых модных интеллектуальных течений западного мира в самых разных областях жизни, в том числе и в социологии, стал постмодернизм. Российский исследователь постмодернизма И.П. Ильин объясняет такую популярность тем, что постмодернизм объединяет в себе несоединимое: бессознательное стремление пусть и в парадоксальной форме к целостному и мировоззренческому техническому постижению жизни и ясное осознание изначальной фрагментарности, принципиально не синтезируемой раздробленности человеческого опыта конца XX столетия. При всех вариациях в использовании данного понятия в социологии общим является согласие с тем, что в современном обществе начались серьезные, возможно, фундаментальные изменения, отличающиеся от изменений, свойственных предшествующим фазам развития современной эпохи.

Многие теоретики постмодернизма (Ж. Бодрийфар, Ж.-Ф. Лиотар, Д. Харви) доказывают, что XX век отказался от целей Просвещения – широкого европейского интеллектуального движения XVIII века, давшего начало современным (модерновым) способам мышления.

Люди уже больше не верят в неотвратимость прогресса, в способность науки решить все проблемы, в совершенство человечества и возможность рациональной организации общества. Люди стали более пессимистичными относительно своего будущего и гораздо меньше склонны верить в то, что истина может быть найдена с помощью великих теорий или идеологий. Сегодня существует множество разнообразных теорий, и большинство людей не склонны признавать, что одна совокупность идей является абсолютно истинной, а все другие – абсолютно ложными. Они не видят простых решений мировых проблем.

По мнению теоретиков постмодерна, эта утрата веры во все великие проекты ради будущего человечества распространилась на все сферы социальной жизни. Мир вошел в ту фазу, когда годится все, дозволены все моды и стили, пока они не воспринимаются слишком серьезно. Французский теоретик Жан-Франсуа Лиотар утверждает, что постиндустриальное общество и постмодерная культура начали развиваться в конце 1950-х годов, хотя темпы развития и достигнутый уровень серьезно отличаются в разных странах и внутри каждой страны. По его мнению, эти различия связаны с техникой, наукой и некоторыми социальными сдвигами, однако больше всего с изменениями в языке.

Другой теоретик постмодернизма Жан Бодрийар доказывает, что общество в своем развитии отходит от состояния, основанного на производстве и определяемого экономическими силами, вовлеченными в обмен материальными благами. Центральное значение покупки и продажи материальных товаров и услуг заменяется продажей и покупкой знаков и имиджей, имеющих весьма малое отношение к материальной реальности.

Социальный географ Дэвид Харви предложил альтернативный взгляд на постмодерновое общество. Он предпринял более серьезные попытки объяснить изменения в современных обществах, нежели большинство других теоретиков постмодернизма, и сделал особый упор на экономические факторы, влияющие на социальное развитие. Харви утверждает, что капиталистическая экономическая система остается ядром современных западных обществ, а сам капитализм всегда склонен к изменениям. По мере его развития становятся необходимыми новые способы контролирования труда и попытки гарантировать прибыльность. По мнению Харви, периоды кризиса неизбежны. Эти кризисы ведут к изменениям в экономике, которые могут иметь важные социокультурные последствия для общества в целом. Харви

рассматривал постмодернизм как реакцию на один из таких кризисов и датировал его появление 1973 годом, после которого мировую капиталистическую экономику настигла серия экономических проблем [9–13].

На современном этапе развития социологии ограничения каждого из рассмотренных подходов преодолеваются путем разработки интегральных теорий: «структурализации» (Э. Гидденс), «многомерной социологии» (Д. Александер), «методологического индивидуализма» (Р. Будон). Наиболее далеко и плодотворно продвинулся в этом направлении Джеффри Александер. Он предпринимает то, что в начале XX века сделал наш выдающийся соотечественник М.М. Ковалевский, предложивший плюралистический подход в социологии, но, естественно, на новом, более высоком уровне. Ковалевский убедил мировое сообщество в том, что не стоит искать какой-то один, определяющий и все детерминирующий фактор социального развития – общество есть сложное полифакторное образование, и многие факторы комплексно воздействуют на сдвиги, происходящие в социальной среде. Александер же стремится ввести новый тип ментальности в мире социологов, подобный тому, который возник в физике, когда она экспериментально подтвердила существование и волновой, и корпускулярной природы лучистой энергии. Физикам пришлось смириться с существованием одновременно, как минимум, двух не стыкующихся, но одинаково правильных методологических подходов к изучению одного и того же явления.

Джеффри Александер убеждает в том, что нет и не может быть некой универсальной, все связывающей социологической теории, с унитарных позиций объясняющей все процессы, протекающие в обществе, и заменяющей все прежние, не стыкующиеся между собой социологические концепции. По Александеру, каждый из утвердившихся в социологии подходов применим для наиболее глубокого и адекватного анализа своего класса объектов социальной реальности и именно для этого класса социальных объектов наиболее эффективен и плодотворен.

Важно понять границы приложения различных методологических подходов и не пытаться сталкивать, противопоставлять их, отбросить как утопическую и практически не осуществимую попытку сконцентрировать единую и совершенную универсалистскую методологию в социологии. Такой подход представляется логичным и плодотворным для реализации гносеологической, критической и социально-инженерной функций, однако он не решает важнейшую проблему,

порождающую кризис современной социологии, – проблему единства картины социального мира, одну из главных в обобщающей науке об обществе [14].

В результате анализа современных социологических теорий социального развития можно констатировать, что их концептуализация осуществляется через разнообразный спектр теоретических и эмпирических исследований, включающих в себя:

– новое понимание теорий социального развития Вебера, Дюркгейма, Зиммеля, Парсонса и других представителей классической социологии, с трактовкой их идей в контексте современных процессов социального развития и их исторической укорененности в предшествующих периодах;

– развитие новых социологических перспектив, включающих, помимо рассмотренных, работы Мишеля Фуко о власти, Алена Турена о теории действия, новую формулировку социологической методологии и социологического понимания культуры и социальной репродукции в трудах Пьера Бурдьё, новые открытия Норбертом Элиасом «цивилизующего процесса» и его «процессуального» социологического подхода в изучении глобализации культуры и государственного строительства;

– эмпирические исследования социального развития, обусловленного отношениями между экономикой, гражданским обществом и государством.

Это лишь немногие из тем, исследование которых подтверждает, что современные общества можно систематически изучить и понять, а протекающие в них процессы социального развития можно научно идентифицировать. Это делает исследование процессов социального развития с помощью таких научных дисциплин, как социология, делом достойным и действительно важным.

Рассмотренные теории являлись центральными для социологии XX века и останутся, скорее всего, значимыми и для века XXI.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Вебер А.Б. Устойчивое развитие как социальная проблема (глобальный контекст и российская ситуация). М., 1999.

2. Кравченко С.А. Социологический энциклопедический англо-русский словарь. М., 2002.

3. Мартинелли А. Рынки, правительства, сообщества и глобальное управление // Социологические исследования. 2002. № 12.

-
4. *Романовский Н.В., Танкова Н.С.* Некоторые тенденции в концептуализации современности // Социологические исследования. 2003. № 4.
 5. Социологическая энциклопедия. М., 2003.
 6. *Ролз Дж.* Теория справедливости. Новосибирск, 1995.
 7. *Исаев К.* «Общество рака» в условиях глобализации // Социологические исследования. 2001. № 12.
 8. *Костин В.А., Костина Н.Б.* Социальные изменения в концепциях исторического процесса // Социологические исследования. 2000. № 1.
 9. *Бутенко И.А.* Постмодернизм как реальность, данная нам в ощущениях // Социологические исследования. 2000. № 4.
 10. *Давыдов Ю.Н.* Патологичность «состояния постмодерна» // Социологические исследования. 2001. № 11.
 11. *Ильин И.П.* Постмодернизм от истоков до конца столетия: эволюция научного мифа. М., 1998.
 12. *Ковалевский М.М.* Социология. СПб., 1997.
 13. *Лиотар Ж.* Состояние постмодерна. М., 1998.
 14. *Култыгин В.П., Кузнецов А.Г.* Общая социология. М., 2004.

**ФАКУЛЬТЕТ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ:
СОВРЕМЕННЫЕ
ТЕНДЕНЦИИ
В ПОДГОТОВКЕ
СПЕЦИАЛИСТОВ**

Е.С. Ведяева

Роль образования на современном этапе развития России определяется задачами ее перехода к демократическому и правовому государству, к рыночной экономике, необходимостью преодоления опасности отставания страны от мировых тенденций экономического и общественного развития, что зафиксировано в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года. Для эффективного управления на любом уровне важен квалифицированный персонал. Закономерно, что приоритетным направлением, определенным в Послании Президента РФ Федеральному Собранию, является высокопрофес-

**ВЕДЯЕВА
Екатерина
Сергеевна –**
*кандидат физико-
математических
наук, доцент,
декан факультета
государственного
и муниципального
управления
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина*

сиональная работа управленческого аппарата, подготовка грамотных специалистов для работы в органах власти, особенно в условиях административной реформы. Подготовка квалифицированного специалиста представляет собой сложный и многоэтапный процесс. В настоящее время сложился серьезный перекос между спросом на «модные» специальности со стороны абитуриентов и спросом на них на рынке труда. В то же время требования при приеме на работу с каждым годом возрастают. Если раньше выпускника хватало «с колес», то сегодня при приеме на работу от него уже требуется, помимо базовых, масса дополнительных знаний и опыт работы.

Факультет государственного и муниципального управления – один из динамично развивающихся факультетов ПАГС с определенной концепцией образовательного процесса и комплексной системой подготовки специалистов для федеральных, региональных и муниципальных органов власти и управления по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Документоведение и документационное обеспечение управления», «Прикладная информатика (в управлении)», «Организация работы с молодежью».

Факультет создан в 1992 году на базе Поволжского кадрового центра и в этом же году был осуществлен первый набор студентов. Сегодня на факультете обучаются почти полторы тысячи студентов. За период существования факультета состоялись восемь выпусков молодых дипломированных специалистов в области государственного и муниципального управления по очной форме обучения и семь – по заочной. Общее количество выпускников – более 2000 человек.

В учебном процессе поиск наиболее оптимальных путей представления информации и ее усвоения является актуальной задачей. Учебный процесс на всех специальностях и формах обучения организован в соответствии с учебными планами, разработанными на основе государственных образовательных стандартов и прошедшими экспертизу в соответствующих учебно-методических объединениях. В учебные планы специальностей входят блоки общенаучных, гуманитарных, экономических, правовых и управленческих дисциплин, а также дисциплины, связанные с применением современных компьютерных и информационных технологий в области государственного управления и менеджмента. В реализации межпредметных связей заключается один из основных факторов повышения эффективности учебного процесса.

Сегодняшний работодатель, как прямой потребитель труда выпускников образовательных учреждений, активно влияет на качество под-

готовки специалистов, структуру и наполнение учебных программ дисциплин, а также получение выпускниками практических навыков. Поэтому к учебному процессу на факультете привлекаются не только ведущие специалисты из других вузов, но и специалисты-практики из органов государственного и муниципального управления, руководители бизнес-структур.

Начиная с третьего курса студенты, помимо общеобразовательных и общепрофессиональных дисциплин, осваивают специализации, нацеленные на углубленную подготовку по конкретной отрасли или направлению специальности. Дисциплины специализации позволяют подготовить дипломный проект или дипломную работу, защитой которых заканчивается полный курс обучения по каждой специальности.

Выпускникам специальности «Государственное и муниципальное управление», обучение по которой ведется с момента основания факультета, присваивается квалификация «менеджер». Особенностью подготовки в этой области является соблюдение четкой линии на знание будущим специалистом основ обеспечения эффективного управления организацией, навыков участия в организации и функционировании систем государственного и муниципального управления, способностей совершенствования управления в соответствии с тенденциями социально-экономического развития страны. В настоящее время студенты старших курсов проходят специализацию по следующим отраслям государственного и муниципального управления: государственная служба, стратегическое государственное управление, муниципальное управление, муниципальная социальная политика, служба персоналом и кадровое консультирование, психология управления, информационные технологии и связи с общественностью, управление внешнеэкономической деятельностью, государственное регулирование экономики, государственная инновационная политика.

Образовательная деятельность по специальности «Документоведение и документационное обеспечение управления» ведется с 2001 года. Выпускники-документоведы становятся специалистами в области разработки, внедрения и обеспечения в организации функционирования единого технологического процесса документирования и работы с документами, документной информации на основе использования современных автоматизированных технологий (составление, оформление документов, учет, регистрация, контроль исполнения, справочно-информационная работа, хранение). Студенты могут специализироваться по одному из направлений: документирование деятельности государственной власти или офис-менеджер.

Специальность «Прикладная информатика (в управлении)», выпускники которой получают квалификацию «информатик-менеджер», была введена в ответ на возросшие потребности современного управленческого рынка. На настоящий момент состоялись три выпуска специалистов по очной форме и два выпуска по заочной форме обучения, профессионально подготовленных в области применения информационных систем и управления информационными и материальными потоками посредством таких систем. Дефицит специалистов подобного профиля и уровня профессиональной подготовки на рынке труда обеспечивает хорошие перспективы их будущего трудоустройства.

Специальность «Организация работы с молодежью» (квалификация выпускника – «специалист по работе с молодежью») является для академии новой, первый набор осуществлен в текущем году. Инициатором открытия данной специальности в ПАГС стало Минобрнаука РФ. Планируется, что выпускники будут трудоустроены в структурные подразделения федеральных, региональных и муниципальных органов исполнительной власти по молодежной политике или в учреждения органов по молодежной политике (центры социального обслуживания, социально-психологической помощи молодежи, поддержки молодой семьи, профориентации, занятости и трудоустройства молодежи, содействия молодежному предпринимательству, молодежные пресс-центры, центры информационного обеспечения, патристического воспитания, отдыха и оздоровления молодежи, институты подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров, научных исследований проблем молодежи и молодежной политики).

Теоретическое обучение на факультете сочетается с различными видами практик (учебной, производственной и преддипломной), которые студенты, начиная со второго курса, проходят в структурах исполнительной и законодательной власти Поволжского региона. Основными базами практик для студентов факультета ГМУ являются Правительство Саратовской области, Саратовская областная Дума, аппарат Главного федерального инспектора по Саратовской области, городские и районные администрации, предприятия и организации различных форм собственности. Студенты имеют также возможность проходить стажировку в органах государственной власти и местного самоуправления.

На факультете ведется активная и разнообразная по формам работа по содействию в трудоустройстве выпускников. Успешное освоение учебной программы и плодотворная работа во время прохожде-

ния практики или стажировки позволяют многим студентам факультета уже на старших курсах трудоустраиваться на штатные должности в структуры регионального и муниципального управления или получать приглашения на работу после окончания академии. По статистике последних лет, более 80% выпускников факультета государственного и муниципального управления успешно трудоустраиваются по специальности.

Кроме учебной, на факультете активно ведется и научная работа студентов: действуют научное студенческое общество и научные кружки при кафедрах, студенты имеют возможность принимать участие в научных конференциях и конкурсах различного уровня – от внутривузовских до международных. Наиболее профессионально подготовленные студенты делегируются на научные мероприятия, проводимые в других вузах не только Саратова, но и России. Выпускники факультета, желающие более серьезно заняться научной работой, могут продолжить свое обучение в аспирантуре Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина или в аспирантуре Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Сегодняшние студенты и выпускники факультета государственного и муниципального управления являются высококвалифицированным кадровым резервом для всех уровней и подразделений органов государственного и муниципального управления Поволжского региона.

**ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ – 2004
МЕЖДУНАРОДНОГО
ФОРУМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ
И МЕНЕДЖМЕНТА,
ФРГ, г. Людвигсбург,
11–20 сентября 2004 года**

В.М. Поляков

**ПОЛЯКОВ
Владимир
Михайлович –**
*кандидат
исторических наук,
начальник управления
международных связей
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина*

Летняя академия – 2004 Международного форума государственного управления и менеджмента (IFRAM) на тему «Планирование и контроль в государственном управлении» состоялась 11–20 сентября 2004 года в г. Людвигсбург на базе Высшей школы государственного управления и финансов. В работе Летней академии приняли участие представители высших учебных заведений десяти европейских государств, готовящих кадры для государственной и муниципальной службы. Поволжскую академию государственной службы имени П.А. Столыпина

(г. Саратов, Россия) представлял ректор академии профессор **С.Ю. Наумов**; Региональный институт государственного управления региона Ломбардия (г. Милан, Италия) – профессор **Лоренцо Кантони** и сенатор **Бруно Феррари**; Ассоциацию славянских университетов (г. София, Болгария) – президент Ассоциации профессор **Захари Захариев**; Университет экономических наук и государственного управления (г. Будапешт, Венгрия) – генеральный директор, профессор **Андраш Тамаш**, заместитель декана факультета государственного управления доктор **Норберт Киш**, профессор **Альберт Такаш** и сотрудник международного отдела **Илдик Ари**; Университет Павла Йозефа Шафарика (г. Кошице, Словакия) – декан факультета государственного управления профессор **Ладислав Ловаш** и профессор **Нора Штангова**; Высшую школу (г. Гент, Бельгия) – профессор **Эдди Штормс** и профессор **Бертел де Грут**; Национальную школу государственного управления Академии Торбеке (Нидерланды) – профессор **Ян Бринкс**; Школу государственного управления Галега (г. Сантьяго-де-Компостелла, Испания) – профессор **Доминго Бело Жанейро**, Высшую школу государственного управления и финансов (г. Людвигсбург, ФРГ) – ректор Школы профессор **Йост Голлер**, профессор **Вальтер Майер**, проректор профессор **Хельмут Хопп**, декан факультета профессор **Клаус Аде**, уполномоченный сената по международным вопросам профессор **Эрнст Лобер**; Европейский образовательный центр по социальным вопросам и здравоохранению (г. Милан, Италия) – президент центра профессор **Альберто Барцано**.

С докладами выступили представители всех вузов – участников Летней академии. Большой интерес вызвали доклады профессора С.Ю. Наумова, профессора Захари Захариева, профессора Андраша Тамаша, профессора Бертела де Грута, профессора Ладислава Ловаша, профессора Хельмута Хоппа. В них подчеркивалось, что эффективное функционирование всей государственной системы невозможно без четко налаженной организации управления, без планирования и контроля. В частности, профессор **С.Ю. Наумов**, освещая особенности развития российского общества на современном этапе, характер осуществляемых реформ, в том числе в сфере государственного управления, меры, принимаемые Президентом России В.В. Путиным по укреплению «вертикали власти» и повышению эффективности всех властных структур «сверху донизу», аргументированно обосновал значимость планирования и контроля как факторов упорядочения деятельности государственных структур и гармонизации общественных отношений. Тезис, прозвучавший в докладе профессора С.Ю. Наумова: «Планирование и

контроль могут стать важными инструментами принятия стратегических управленческих решений лишь тогда, когда они опираются на достоверные знания и точную информацию, учет материального и духовного потенциала общества», – стал своего рода отправной точкой выступлений профессора **Бертела де Грута** и профессора **Ладислава Ловаша**. Не прошел незаметным сделанный ректором ПАГС и вывод о тесной взаимосвязи планирования и контроля с характером политических, экономических и социальных задач, стоящих перед государством, роли высококвалифицированных специалистов, способных обеспечить их реализацию.

В резолюции, принятой участниками Летней академии, отражены наиболее актуальные положения проблемы планирования и контроля в государственном управлении, прозвучавшие в ходе дискуссии, а также оценки и предложения, носящие универсальный характер, а следовательно, применимые для рекомендаций и использования в практической работе.

Перед участниками Летней академии выступили: представитель министерства финансов федеральной земли Баден-Вюртемберг **Юрген Шад**, председатель окружной палаты округа Людвигсбург доктор **Райнер Хаас**, мэр г. Некарвестхайм **Марио Дюппа**, мэр г. Людвигсбург **Вернер Спек**, мэр г. Гольденрин Лауффен на Некаре **Клаус-Петер Вальденберг**, мэр г. Гехинген **Эрген Вебер**, мэр г. Тюбинген **Губерт Вицкер**.

В своих выступлениях представители исполнительной власти земли Баден-Вюртемберг – в своем большинстве выпускники Высшей школы государственного управления и финансов, г. Людвигсбург – познакомили вузовских работников с практикой подготовки и реализации планов экономического и социального развития городов и округов Федеральной земли Баден-Вюртемберг, организацией контроля, высказали свою заинтересованность в расширении сотрудничества как в рамках ЕС, так и с Россией. В частности, председатель окружной палаты округа Людвигсбург доктор **Райнер Хаас**, приветствуя участников Летней академии, отметил важность участия в работе Летней академии – 2004 Международного форума государственного управления и менеджмента представителя России, что, по его мнению, отвечает духу времени и курсу на расширение сотрудничества стран ЕС с Россией в целом и ФРГ с Россией в частности.

Участники Летней академии обсудили пилотные проекты, предложенные Высшей школой государственного управления и финансов (г. Людвигсбург) в рамках программ Европейского Союза «Леонардо

да Винчи» и «Эразмус Мундус». Их основная цель: реализация стратегии нового государственного менеджмента и создание эффективной и ориентированной на коммунальные службы организации общественного управления. В основе проектов работа по повышению квалификации персонала в рамках межкоммунального сотрудничества, которая позволит специалистам с юридическим образованием приобрести знания и навыки в области экономических и социальных наук. Ориентир сделан на поэтапные курсы обучения ведущих специалистов (бакалавр, магистр) в рамках Болонской конвенции.

В заключение участники Летней академии единогласно приняли предложение Высшей школы государственного управления и финансов (г. Людвигсбург) провести Летнюю академию Международного форума государственного управления и менеджмента в 2005 году в г. Кошице (Словакия) на базе Университета Павла Йозефа Шафарика; 2006 году в г. София (Болгария) на базе фонда «Славяне» и Восточно-Европейского Университета.

В целом Летняя академия – 2004 Международного форума государственного управления и менеджмента прошла успешно. Поставленные цели достигнуты. Делегация ПАГС в полном объеме выполнила ранее намеченную программу и внесла свой вклад в развитие и укрепление сотрудничества между вузами в рамках Международного форума государственного управления и менеджмента.

РЕЦЕНЗИИ

**РЕЦЕНЗИЯ
НА МОНОГРАФИЮ:**
Костина О.В.
Онтология коммуникации /
Под ред. проф. Б.И. Мокина. –
Саратов: Изд-во Саратов. ун-та,
2004. – 156 с.

В.Н. Гасилин

ГАСИЛИН
Владимир
Николаевич –
доктор
философских наук,
профессор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина,
заслуженный работ-
ник высшей школы РФ

Проблема коммуникации достаточно часто поднимается как в мировых, так и в отечественных исследованиях. Причем, касаясь изучения разнообразных аспектов коммуникации, следует отметить, что даже в философии эта тема разрабатывается преимущественно в «прикладном» направлении. Фундаментальное философское осмысление коммуникативной проблематики только начинается. Как представляется, вышедшая в свет книга О.В. Костиной является инновационным исследованием в данной сфере.

Проблемное поле коммуникативных изысканий традиционно замыкалось на

исследовании коммуникаций, связанных с новыми технологиями. Это важная область, возникшая на базе совершенствования компьютерных систем, бурно развивающейся сети «Интернет», традиционно изучалась семиотикой, лингвистикой, кибернетикой и другими науками, результаты которых продолжают оставаться актуальными для философского осмысления. В книге О.В. Костиной предложен совершенно нетривиальный подход к данным вопросам с позиций философии. Автор полагает, что коммуникация *укоренена в самом бытии*. А этот подход рождает совершенно новые и перспективные ходы мысли, ассоциирующиеся с разработкой, казалось бы, уже достаточно «апробированной» темы в философии конца XX века.

Одним из главных достоинств рецензируемой работы, на наш взгляд, является стремление автора связать проблематику коммуникации с фундаментальными философскими проблемами, с результатами, полученными выдающимися философами XX столетия. В таком контексте вопросы коммуникации еще не исследовались, и это является несомненным достижением автора.

Контуры мировой философии конца XX века уже вполне обозначились. Они связаны в первую очередь со смещением интересов исследователей, затрагивающих проблематику, поднятую постструктуралистами и постмодернистами. По этому поводу в отечественной философской литературе существует неоднозначная позиция в оценке того, что сделано за рубежом, прежде всего французскими исследователями. У нас имеются работы чисто апологетического порядка, «перегибающие палку» в сторону постструктурализма, которые являются более постструктуралистскими, чем основополагающие труды самих постструктуралистов. Вместе с тем есть и «резвые» работы, которые оценивают данные исследования как «тупиковые» в развитии философской мысли, характеризуют их с точки зрения этической «безответственности».

Автор рецензируемой монографии удачно избежала этих крайностей. Ее исследование построено вполне логично с точки зрения развиваемой ныне проблематики коммуникации. Оно направлено, во-первых, на осмысление традиционного понимания коммуникации, а во-вторых, и это, видимо, является главным в работе, на поиск тех новых путей философского осмысления коммуникации, которые укоренены в самом бытии. Последнее представляется наиболее существенным, поскольку исследований в этом направлении практически не проводилось. Бытие – коммуникативно, убеждает нас автор книги.

Но если это так, то следует разобратся прежде всего с пониманием

онтологии. В философии XX века эта сфера философского знания не являлась приоритетной в исследованиях; более того, ряд исследователей полагали, что в современной философии наступил конец онтологии, классической метафизики. Автор рецензируемой монографии убедительно показала, что «онтология жива», онтологическая проблематика по-прежнему остается актуальной и востребованной. Это блестяще продемонстрировано в аспекте проблем коммуникации.

Онтология, по мысли автора, задает особый ракурс исследования проблем коммуникации. Она, в отличие от других разделов философского знания, занимается не исследованием наличных форм бытия, а выявлением его глубинных законов и принципов. В классической философии онтология занимала основополагающее место в структуре философского знания. После И. Канта это ее значение было поколеблено; такие же интенции свойственны неокантианству и некоторым другим философским учениям конца XIX – начала XX века. «В выявляющихся контурах философии в конце XX века, – пишет автор монографии, – можно предварительно вести речь о *множестве онтологий*, каждая из которых описывает *собственные* возможности, демонстрирует логику существования, действуя не только от имени ведущей инстанции, но и от имени той реальности, которая призвана к существованию. Современная онтология пристально рассматривает интересную проблематику, реабилитирует архаичные смыслы, обживает сингулярные зоны философии и культуры. Эта версия онтологии от предыдущей отличается сдвигом интереса в сторону *пространственных* структур» (с. 5), в то время как в предыдущей версии доминирующее место занимала темпоральная проблематика.

Цель, которая реализована в книге, состоит в анализе онтологических оснований коммуникации, то есть возможностей смыслового обогащения бытия в его гетерогенной и топографической перспективах. Новизна подхода автора к проблематике коммуникации состоит в том, что в центр исследовательского внимания помещен феномен коммуникации в его фундаментальном онтологическом измерении.

Это потребовало разработки адекватной методологии исследования, в качестве которой автор выделила онтологию конкретности бытия, соединяющую гетерогенные и топологические характеристики бытия. Гетерогенность представляет собой качественную множественность бытия, а топология является условием воспроизводства гетерогенного объекта. Автор детально проанализировала и дала адекватную оценку существующим подходам к разработке проблематики онтологии коммуникации. В этом разделе книги по-новому осмыслены ре-

зультаты, полученные выдающимися мыслителями XX столетия. Данный конструктивный подход к разработке методологии исследования во многом определил его эффективность и полученные автором новые научные результаты.

Осмысляя указанные характеристики бытия, О.В. Костина обосновала позицию, что соответствующим этим характеристикам субстратом выступает феномен доверия, который особенно эффективен в условиях полной неопределенности бытия, несоизмеримости разных порядков.

Автор монографии детально проанализировала классические подходы к коммуникации в аспекте онтологии, стремясь выявить логику движения коммуникационных порядков как логику нарастания гетерогенности бытия в качестве сохранения сущего по своей сути.

Особого внимания заслуживает раздел, посвященный русской софиологии в свете коммуникативной модели. Он интересен в первую очередь тем, что софиология, развивавшаяся после трудов В.С. Соловьева выдающимися русскими мыслителями П.А. Флоренским, С.Н. Булгаковым, С.Н. Трубецким, Л.П. Карсавиным и другими, все же не получила какого-то определенного завершения. Это, видимо, связано с тем, что сама проблематика софиологии как онтологического учения не может быть выражена с помощью традиционных понятий. Данное обстоятельство чувствовали все перечисленные мыслители; однако они, очевидно, обладали «особым опытом», опытом «общения» с трансцендентным, что позволяло им в определенной мере концептуализировать Софию как женский лик Божества в тех понятиях, которые были в ходу в русской религиозной философии начала XX века.

О.В. Костина в своей монографии коснулась очень важных философско-религиозных проблем, связанных с софиологией в аспекте онтологии коммуникации. Это следует подчеркнуть особо, поскольку данные проблемы совершенно не разрабатывались в России последние семьдесят лет. Они в определенной мере исследовались за рубежом, причем исключительно в рамках православной религиозной традиции. Поэтому то, что предприняла автор монографии в особом разделе, является несомненным прорывом в исследовании данной проблематики.

Большой интерес представляют разделы монографии, связанные с рассмотрением *неклассической* модели коммуникации. Автор убедительно показала, что неклассическая, современная модель коммуникации описывает коммуникацию нелинейного типа, которая уходит от любых форм тождества. На этом следует остановиться более подробно, поскольку *классическая* (то есть существовавшая в период классической

философии) форма коммуникации как раз развивалась по линейной модели. Сейчас уже достаточно хорошо осознано, что при описании современной культуры и общества данная модель неприменима.

О.В. Костина детально проанализировала основные измерения неклассической модели коммуникации. Это является одной из «изюминок» ее монографии. Как уже указывалось, современные онтологические разработки связаны с пространственными, топологическими аспектами коммуникации. Автором продемонстрирован впечатляющий уровень исследования, основанного на разработках ведущих философов конца XX века.

О.В. Костина справедливо полагает, что «несущей конструкцией» неклассической коммуникации является *образ*. В монографии раскрыто его онтологическое место и статус. Введение «образа» в онтологию само по себе является инновационным началом, которое, как показано автором, способно породить онтологию. Коммуникативная сила образа заключается не в точности передачи содержания, а в бесконечном самовозрастании и превосхождении себя.

Особо следует отметить исследование «этического» в связи с онтологией коммуникации. У автора оно выступает способом проблематизации эстетического сообщения. В монографии показано, как этическая коммуникация требует искусства и самообладания. Она представляет собой не сферу «безличного общего», а «правду обстояния существа дела». Гибкой формой разверстки этического, по мысли О.В. Костиной, является эстетическое. Связь этического и эстетического хорошо проработана в разрезе коммуникативного пространства. «Этическое и эстетическое выступают моментами событийности бытия, которое открывается в пространстве человеческой активности и истории, в свершении творения, в неисчерпаемости искусства. Естественным конструктом для анализа указанной ситуации является конструкт “правды”» (с. 144).

В заключение следует отметить, что рецензируемая монография демонстрирует оригинальный, авторский стиль философствования, реализованный к тому же в сфере фундаментальных философских проблем. Это свидетельствует о появлении самостоятельного и самобытного исследователя, который задал контуры нового научного направления в проблематике онтологии коммуникации.

**РЕЦЕНЗИЯ
НА МОНОГРАФИЮ:
Цыбулевская О.И.
Нравственные основания
современного
российского права /
Под ред. Н.И. Матузова.
Саратов: СГАП, 2004. – 218 с.**

***Е.В. Колесников,
А.Б. Лисюткин***

Рецензируемая работа оригинальна по содержанию и структуре. Она затрагивает актуальные проблемы демократизации российского общества и государственности, находящиеся в центре внимания политико-правовой науки. К сожалению, современное российское право не соответствует в полной мере высоким нравственным требованиям. Проводимые в стране реформы привели не только к позитивным, но и к негативным результатам: ослаблению моральных норм и принципов, падению нравственности, особенно среди молодежи, и, как следствие, росту правонаруше-

КОЛЕСНИКОВ

**Евгений
Викторович –
доктор
юридических наук,
профессор**

ЛИСЮТКИН

**Александр
Борисович –
доктор
юридических наук,
профессор
Саратовской
государственной
академии права**

ний. Для современной России преодоление духовного кризиса является первостепенной задачей.

Выявление моральной природы права поможет лучше осознать, что есть само право, какова его сущность. Незнание этой природы приводит к внутренней слабости и неэффективности всех тех юридических норм и институтов, которые не базируются на прочном моральном фундаменте. Российская правовая традиция, возрождаемая в условиях реформирования современной отечественной государственности, возникла как форма поиска религиозных и нравственных оснований права, ориентированного на национально-государственный идеал, включающий и нормы справедливости, и субъективное право, обеспечивающие единство прав и обязанностей. Идею права отечественные мыслители толковали как идею свободы, а свободу неизменно связывали с моралью и самоограничением.

Весьма важно, утверждает автор монографии, и с этим нельзя не согласиться, определиться с пониманием содержания свободы, справедливости, равенства в качестве нравственных ценностей, а затем установить содержательные модальности указанных ценностей, воплощенных в правовую форму.

Такой подход позволил исследователю определить родство нравственности и права, одновременно показать их самостоятельность и несводимость друг к другу, проанализировать моральную ценность самого права. Сегодня мало кто отстаивает идею о том, что самым существенным признаком права является государственное принуждение, все громче звучит призыв увидеть сущность права в его моральности, однако отечественная юридическая наука еще не полностью освободилась от старых стереотипов и подходов. Данное исследование в известном смысле призвано восполнить существующий пробел.

По сути дела речь идет о моральных источниках, из которых право произрастает. Они должны изучаться наряду с материальными, идеологическими и юридическими. О.И. Цыбулевская придерживается точки зрения, что в качестве источников права могут выступать не формы внешнего выражения права, а те социальные факторы и явления действительности, которые служат базой (фундаментом) процесса зарождения правовых норм, из чего государство черпает объективное право. Источники права служат критериями правообразования, правоустановления.

Моральный фактор оказывает воздействие на правообразовательный процесс на всех этапах его развития, подлежит учету при разработке научной концепции планируемого правового акта, при подго-

товке законопроекта официальными структурами. Именно под влиянием морали складывается нравственная и правовая культура участников процесса законотворчества, в том числе депутатов, граждан и должностных лиц (с. 127–128).

В монографии дано убедительное обоснование того, что нравственность и право являются важнейшими всеобщими универсальными формами воплощения в социальной реальности вечных духовных общечеловеческих ценностей: свободы, справедливости и равенства – моральных идей, на утверждение которых право направлено. При раскрытии нравственных оснований права особой задачей автор видит осмысление именно этих категорий, имеющих морально-правовой характер.

Изменения в общественных отношениях повлекли за собой необходимость пересмотра роли социальных регуляторов, и прежде всего права и морали, которые являются основными средствами упорядочения человеческого общежития. В монографии проводится идея взаимодополняемости права и морали, имеющих одного прародителя – свободу. Право и нравственность наиболее близки друг другу на уровне духовных ценностей, здесь они во многом совпадают. Различия между ними усиливаются на уровне возникновения позитивного права, нравственной и правовой практики.

Аксиологический подход к изучению ценностного ядра права может служить ориентиром в исследованиях сущности и содержания права, а также может быть использован при изучении социально-правовой активности личности, мотивов правомерного и противоправного поведения, как в теории права, так и сфере гражданского, трудового, административного права и т.д. Права человека, тоже имеющие нравственную составляющую, рассматриваются в монографии как своеобразное связующее звено между правом и моралью (с. 177–178).

С учетом изложенного особую значимость приобретает материал, посвященный рассмотрению свободы как субстанциональной ценности права, ибо это влечет принципиальные для теории права и реального функционирования правовой системы концепты: о кредите правового доверия, о правах и свободах человека как содержании права, об общедозволительном режиме правового регулирования в гражданском обществе и другие.

Вполне оправдан, на наш взгляд, широкий подход к исследованию избранной темы: моральной оценке подвергается не только право как таковое, но и производные от права явления, входящие в правовую систему общества.

Важное место в монографии отведено общеправовым принципам права. Заслуживает внимания и всяческой поддержки выделение в специальную группу морально-этических принципов права. В контексте предпринятого исследования автор доказывает применение нравственного критерия ко всем принципам права: социально-политическим, социально-экономическим и даже организационным, поскольку, являясь оценочной категорией, мораль имеет не только собственное «поле» работы, но и проникает в другие сферы жизнедеятельности (с. 104). Показано их действие в основных отраслях права: конституционном, гражданском, административном, уголовном.

В работе исследуются различные нормативные акты с точки зрения их соответствия моральным требованиям, обстоятельно проанализированы факторы, повышающие эффективность правоприменительной деятельности, показаны ее особенности в современных условиях. Особое внимание в условиях формирования правового государства уделяется нравственному измерению судебной деятельности. Автор справедливо отмечает, что дефекты нравственного свойства не позволяют некоторым представителям судебной власти соответствовать необходимым высшим требованиям. Задача повышения действенности юридического процесса актуализировала проблему правового регулирования нарушения морально-этических норм его участниками (с. 161).

Принципиальный интерес представляет раздел работы, посвященный теме злоупотребления правом. Данная проблема и раньше находилась в центре внимания правоведов, в основном представителей отраслевой науки. Однако благодаря инновационному осмыслению, серьезному анализу она получила в настоящем исследовании иной ракурс раскрытия. Автор по-новому, с теоретико-правовых позиций, подошел к проблеме и рассмотрел злоупотребление правом с точки зрения взаимодействия права и морали, соотношения общественных и индивидуальных интересов в правореализационном процессе.

В работе справедливо отмечается, что нарушение моральных норм при соблюдении правовых предписаний носит характер морального злоупотребления правом и приводит к осуждению такого поведения с точки зрения общественного мнения. Сегодня в связи с изменившимися условиями этот вопрос активно обсуждается в специальной литературе и широкой печати, но все же однозначно не решен. Это является одной из причин того, что ст. 10 Гражданского кодекса РФ достаточно редко применяется на практике. Понимая, что невозможно все случаи морального злоупотребления правом обозначить в указанной статье (здесь не обойтись без судебного усмотрения), автор тем не

менее полагает, что санкции, указанные в рассматриваемой норме, должны быть более конкретными.

Объективную возможность злоупотребления правом автор верно усматривает в пробельности нашего законодательства, наличии в нем коллизий. Исходя из этого, выводы, содержащиеся в работе, имеют не только теоретическое, но и важное практическое значение. Предложенная концепция дает возможность увидеть, что проблема злоупотребления правом не сводится исключительно к точному определению пределов осуществлению субъективных прав. Это и проблема правотворчества, а точнее, совершенствования законодательства. Особую значимость в настоящее время имеет анализ злоупотребления правом в международной сфере.

Несомненный интерес у читателей вызовет материал, посвященный нравственно-правовым аспектам глобализации. В юридической науке вопросы глобализации исследуются в основном специалистами в области международного права. Общетеоретическое видение проблемы призвано дополнить картину. С указанных позиций рассмотрены процессы правообразования и правоприменения.

Автор не остается в стороне от дискуссионных проблем и высказывает свою точку зрения, в частности, по вопросу интернационализации национального права. Признавая известную позитивность указанного процесса, исследователь присоединяется к тем ученым, которые считают, что международный диктат опасен, поэтому предпочтительнее взвешенное восприятие международного права (с. 82–84).

Элементы новизны присутствуют и в той части монографии, которая посвящена таким не вполне разработанным проблемам, как моральная природа естественного права, ограничение прав и свобод личности, свободное усмотрение правоприменителя. Выводы и предложения автора могут быть интересны не только теоретикам, но и представителям отраслевых юридических наук.

Анализируя современную реформаторскую политику, О.И. Цыбулевская подчеркивает, что преобразования проходили без учета тех ценностей, которые близки российским гражданам. Опираясь на анализ опыта исторического развития России, автор убедительно показывает, что прямая ориентация на западные образцы формирования современной правовой государственности научно необоснованна.

Высоко оценивая рецензируемое исследование, вместе с тем представляется необходимым высказать несколько замечаний:

1. Несмотря на то, что автор в начале работы оговаривает тот момент, что анализ нравственной составляющей права возможен в прин-

ципе при всех видах правопонимания, тем не менее основной упор в исследовании сделан на философский и естественно-правовой походы. Позитивистская концепция осталась несколько в стороне. Видимо, с этим связано и второе замечание.

2. В работе представлен добротный теоретический материал, но выводы не всегда подкреплены ссылками на отраслевое законодательство. В частности, рассуждая о злоупотреблении правом, автор мог бы привести конкретные примеры таких злоупотреблений (злоупотребления свободой со стороны средств массовой информации; свободой совести и вероисповедания; злоупотребления в сфере семейного, гражданского права и т.д.).

3. В монографии нравственному измерению подвергаются основные элементы правовой системы: принципы, функции права, источники права, правотворчество и правоприменение и т.д. К сожалению, вопросам юридической ответственности в монографии места не нашлось. Между тем исследование, например, конституционной ответственности в предлагаемом контексте было бы весьма уместным.

Высказанные замечания ни в коей мере не умаляют значение работы и носят в основном рекомендательный характер.

Монография написана хорошим литературным языком. Авторскому стилю присуще органическое сочетание научности с яркой публицистичностью, что, несомненно, является ценным качеством для научного исследования. Публицистичность придает доводам О.И. Цыбулевской большую убедительность, усиливает их общественное звучание.

Рецензируемая монография представляет собой самостоятельное качественное научное исследование, содержащее элементы значительной новизны, соответствующее современному этапу развития отечественной юриспруденции и отвечающее потребностям юридической практики.

Книга полезна и доступна не только научным работникам и практикам государственного строительства, но и всем тем, кто интересуется судьбами демократии, права и гражданского общества.

**РЕЦЕНЗИЯ
НА МОНОГРАФИЮ:
Астафичев П.А. Институт
народного представительства
в современной России.
Орел: Изд-во Орлов. ун-та,
2003. – 292 с.**

*Г.Н. Комкова,
М.А. Кулушева*

Актуальность рецензируемой монографии очевидна и не нуждается в особом обосновании. В современной России, которая переживает сложный этап перехода к реальной многопартийной политической системе, рыночной экономике и профессиональным началам депутатской деятельности, конституционные проблемы народного представительства требуют научного осмысления.

В настоящее время внутригосударственное законодательство в сфере народного представительства меняется быстрыми темпами. Только за последние годы приняты основополагающие федеральные законы: от 6 октября

**КОМКОВА
Галина
Николаевна –
доктор
юридических наук,
профессор**

**КУЛУШЕВА
Мария
Александровна –
кандидат
юридических наук,
доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина**

1999 года (в ред. от 4 июля 2003 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 года (с изм. от 19 октября 2004 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Преобразования в системе представительных органов власти, предусмотренные этими законами, вызывают необходимость изучения современного института представительства.

Одна из ключевых идей рецензируемой публикации в том, что институт народного представительства приобретает завершенную форму при успешном разрешении конституционных проблем не только формирования, деятельности и взаимодействия органов власти, но также их ответственности перед государством и обществом. Перечисленные аспекты легли в основу структуры работы и логики исследования.

Монография состоит из четырех глав, комплексно объединяющих вопросы теоретических и правовых основ формирования органов представительной власти, их внутренней организации и взаимодействия представительных органов с государственными и местными органами власти.

Обеспечение действенного народного представительства – одна из важнейших проблем для любого государства и общества, предпосылки решения которой заложены в определении роли и места органов народного представительства в системе публичной власти. Изучению именно этого вопроса посвящена первая глава монографии.

Признавая новизну авторской позиции в том, что механизм взаимодействия депутатов с избирателями через теоретические конструкции «императивного» и «свободного» мандатов утрачивает свое значение, уступая место конституционно-правовому регулированию этих отношений, хотелось бы в порядке дискуссии высказать мысль, что указанные «теоретические конструкции» – это принципы отношений депутатов и электората, регулируемые нормами права. Они выработаны историческим опытом и практикой применения и не могут утратить актуальность, поскольку составляют фундамент этих отношений.

В рецензируемой работе привлекают внимание суждения автора о перспективных видах деятельности представительных органов власти, к числу которых П.А. Астафичев относит общий контроль исполнительно-распорядительной деятельности Правительства РФ, высших исполнительных органов власти субъектов Федерации, исполнительных органов местного самоуправления; контроль деятельности исполнительных органов специальной компетенции со стороны соответствующих

комитетов и комиссий представительных органов власти; финансовый контроль; нормоконтроль в части проверки соответствия конституций (уставов) субъектов РФ Конституции России и федеральным законам посредством регистрации правовых актов в Совете Федерации, в законодательных (представительных) органах субъектов Федерации.

Несмотря на оригинальность высказанных автором идей, полагаем, что подобные полномочия нарушают конституционные положения о самостоятельности и независимости органов государственной власти, поскольку предполагают вторжение представительных органов государственной власти в компетенцию органов, олицетворяющих иные ветви власти.

Анализ проблем формирования органов представительной власти, которому посвящена вторая глава рецензируемой книги, позволяет автору сделать вывод о том, что распространенная точка зрения о выборах как единственном конституционном способе формирования представительных органов власти нуждается в уточнении. Представляется, что этот вывод заслуживает внимания научной общественности и законодателя, поскольку в практике используются и другие способы формирования не только верхней палаты российского парламента, но и верхних палат представительных органов субъектов Федерации.

В книге предложены интересные, хотя и не бесспорные варианты возможного преобразования правового статуса депутата представительного органа власти. Депутат в этой связи рассматривается автором с двух позиций: как член коллегиального органа и как самостоятельный субъект конституционных отношений.

Исходя из этого, автор аргументированно доказывает, что необходимо ужесточить ответственность депутатов за невыполнение своих полномочий и недобросовестное отношение к своим обязанностям. Вполне обоснованно предлагается установить меры взыскания за отсутствие депутатов без уважительных причин на заседаниях палат. Примечательно, что этот вывод сделан на основе анализа аналогичных норм зарубежного законодательства.

Заслуживает внимания проведенное П.А. Астафичевым исследование структуры аппаратов представительных органов субъектов РФ.

Четвертая глава работы посвящена взаимодействию представительных органов с государственными и муниципальными органами власти. Автор поднимает один из наиболее значимых вопросов взаимодействия публичных органов власти, касающийся сотрудничества в нормотворческом процессе.

Весьма обоснованной представляется авторская позиция в отноше-

нии реформирования содержания права законодательной инициативы. В частности, П.А. Астафичев предлагает различать две формы законодательной инициативы: внутреннюю инициативу, к которой относится внесение проектов депутатами, и внешнюю инициативу, под которой понимается внесение проектов иными органами.

Интересен проведенный автором сравнительный анализ положений процессуальных актов, регулирующих законодательный процесс в европейских странах и странах СНГ, и Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Автор доказывает, что Регламент Государственной Думы содержит существенные ограничения права законодательной инициативы процессуального характера, поскольку при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены необходимые сопроводительные документы. По мнению автора, это требование позволяет Государственной Думе на практике достаточно умело игнорировать законодательные инициативы, в частности исходящие от представительных органов власти субъектов РФ.

В порядке дискуссии хотелось бы высказать мнение, что низкий процент «прохождения» законопроектов из-за некачественного предоставления сопроводительных материалов или их отсутствия не является предлогом для отказа в рассмотрении. Считаем, что требования, определенные в Регламенте Государственной Думы, вполне обоснованы и целесообразны, пакет поясняющих документов необходим для эффективной работы высшего законодательного органа государства.

Заслуживает одобрения то, что в ходе исследования П.А. Астафичев предлагает ряд новых подходов к правовому регулированию порядка формирования, внутренней организации, взаимодействия и ответственности представительных органов власти, опираясь не только на отечественные конституционные традиции, но и на опыт зарубежных стран.

Вместе с тем рецензируемая книга не свободна от некоторых недостатков и упущенных возможностей. Так, работа только выиграла, если бы автор проанализировал взаимодействие представительных органов с населением в решении различных вопросов.

Например, с принятием в октябре 2003 года Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на муниципальном уровне становится актуальным новый институт непосредственной демократии – народная правотворческая инициатива. Впервые она получила закрепление в одноименном Федеральном законе 1995 года. Однако в соответствии с Федеральным законом члены местного сообщества обладают этой важ-

ной возможностью только в случае ее закрепления в уставе муниципального образования. В настоящее время за рамками научных исследований остаются процессуальные вопросы правотворческой инициативы, не подлежали комплексному исследованию уставы муниципальных образований с точки зрения закрепления в них права народной правотворческой инициативы, недостаточное внимание уделяется практике использования данной формы прямого волеизъявления граждан.

Можно отметить отсутствие раздела, посвященного изучению досрочного прекращения полномочий представительных органов власти всех уровней и их депутатов. Данные проблемы упоминаются в тексте, но полагаем целесообразным исследовать их более детально. Это обусловлено в первую очередь принятием в 2003 году новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в которой уточнены основания и порядок роспуска законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации. Кроме того, во многих субъектах РФ приняты региональные законы, регулирующие порядок отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления. Несмотря на это, среди ученых-государствоведов и практиков нет единого мнения как в вопросе возможности использования институтов роспуска и отзыва применительно к представительным органам и их депутатам, так и в отношении оснований и процедур реализации этих мер конституционной ответственности.

Высказанные замечания имеют дискуссионный характер, обусловлены сложностью и поисковым характером темы и не влияют на общую положительную оценку рецензируемой работы.

К достоинствам книги, на наш взгляд, следует отнести то, что она с равным успехом может являться предметом интереса как для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, так и для государственных и муниципальных служащих, а также для широкого круга читателей.

В целом следует отметить, что представленная на рецензию монография П.А. Астафичева «Институт народного представительства в современной России» – интересная, оригинальная и полезная работа, содержание которой созвучно времени и дает существенный материал для понимания ключевых вопросов, связанных с конституционно-правовым регулированием института народного представительства в Российском государстве.

СОДЕРЖАНИЕ

МЕТОДОЛОГИЯ РОССИЙСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

4

- Наумов С.Ю.**
СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ 4
- Кузнецов И.И.**
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ В СИСТЕМЕ ВЛАСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2000–2004 ГОДОВ 10
- Масленникова Е.В., Татарина Л.Н.**
МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ОЦЕНКА ПРОЦЕССА
РЕФОРМ И ОГРАНИЧЕНИЙ 20
- Тарасов И.Н.**
«ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ТРАНЗИТ» В ВОСТОЧНОЕВРОПЕЙСКИХ КОНСТИТУЦИЯХ 29
- Никитин А.А.**
К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЯХ ТЕОРИИ СОЦИАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ 39

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ

46

- Дмитриев Ю.И.**
ТЕНЕВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ 46
- Дабин С.А.**
ВОЗМОЖНО ЛИ СОЦИАЛЬНО ЭФФЕКТИВНОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО В РОССИИ? .. 58
- Виноградов А.В.**
ПОНЯТИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: ОСНОВНЫЕ ЗАРУБЕЖНЫЕ КОНЦЕПЦИИ 65

ИНФОРМАЦИОННОЕ И ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

70

- Журавлев П.В.**
ВОЗМОЖНОСТИ САМООРГАНИЗАЦИИ МАСС-МЕДИЙНОГО ПРОСТРАНСТВА
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 70
- Перфилова Т.К.**
ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: МАРКЕТИНГОВЫЕ
ВОЗМОЖНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫМИ РИСКАМИ 77

Жолобов Д.А., Элькин М.Д.

МОДЕЛЬ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ТЕЛЕФОННОЙ СЕТИ
В АВТОМАТИЗИРОВАННОЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРЕДПРИЯТИЯ 88

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
93**

Липатов Э.Г.

ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ –
СИСТЕМООБРАЗУЮЩИЕ ФАКТОРЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА 93

Пресняков М.В.

МИНИМАЛЬНЫЙ РАЗМЕР ОПЛАТЫ ТРУДА
КАК МЕХАНИЗМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЙ
ДОСТОЙНОГО УРОВНЯ ЖИЗНИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 103

**КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
И СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ
109**

Курушин В.И.

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ СОЦИОЛОГИИ 109

Ведяева Е.С.

ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:
СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПОДГОТОВКЕ СПЕЦИАЛИСТОВ 119

**ХРОНИКА НАУЧНЫХ СОБЫТИЙ
124**

Поляков В.М.

ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ – 2004 МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА,
ФРГ, г. Людвигсбург, 11–20 сентября 2004 года 124

**РЕЦЕНЗИИ
128**

Гасилин В.Н.

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ: *Костина О.В.* Онтология коммуникации /
Под ред. проф. Б.И. Мокина. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2004. – 156 с. 128

Колесников Е.В., Лисюткин А.Б.

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ: *Цыбулевская О.И.* Нравственные основания современного
российского права / Под ред. Н.И. Матузова. Саратов: СГАП, 2004. – 218 с. 133

Комкова Г.Н., Кулушева М.А.

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ: *Астафичев П.А.* Институт народного представительства
в современной России. Орел: Изд-во Орлов. ун-та, 2003. – 292 с. 139

CONTENTS

METHODOLOGY OF THE RUSSIAN PUBLIC POWER: HISTORY AND CONTEMPORANEITY

4

Naumov S.Yu. SYSTEM OF THE CIVIL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF REFORMATION AND DEVELOPMENT	4
Kuznetsov I.I. COUNCIL OF STATE IN THE SYSTEM OF POWER OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2000–2004	10
Maslennikova E.V., Tatarinova L.N. MODERNIZATION OF THE CIVIL SERVICE: ASSESSMENT OF REFORMS AND THREATS	20
Tarasov I.N. «DEMOCRATIC TRANSIT» IN EAST EUROPEAN CONSTITUTIONS	29
Nikitin A.A. TO THE QUESTION OF MAIN NOTIONS IN THE THEORY OF SOCIAL CHANGES	39

PROBLEMS OF THE ECONOMIC MODERNIZATION OF RUSSIA

46

Dmitriev Yu.I. SHADOW COMPONENT OF THE RUSSIAN ECONOMICS	46
Dabin S.A. IS SOCIALLY EFFECTIVE ENTREPRENEURSHIP POSSIBLE IN RUSSIA?	58
Vinogradov A.V. THE THEORY OF ENTREPRENEURSHIP: MAIN FOREIGN CONCEPTIONS	65

INFORMATION AND DOCUMENTS MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

70

Zhuravlev P.V. CHANCES FOR MASS MEDIA SELF-ORGANIZATION IN CONTEMPORARY RUSSIA	70
Perfilova T.K. INFORMATION AREA OF CONTEMPORARY RUSSIA: MARKETING PROSPECTS OF ORGANIZATION RISKS MANAGEMENT	77

Zholobov D.A., Elkin M.D.

THE MODEL OF A MUNICIPAL TELEPHONE NETWORK
IN AN AUTOMATED SYSTEM OF ENTERPRISE MANAGEMENT 88

LEGAL ASPECTS OF PUBLIC AND MUNICIPAL ADMINISTRATION

93

Lipatov E.G.

PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT –
SYSTEM FORMING FACTORS OF THE MUNICIPAL LAW 93

Presniakov M.V.

MINIMUM MONTHLY WAGES AS A MECHANISM OF CONSTITUTIONAL
AND LEGAL SAFEGUARDS OF A QUALITY LIVING STANDARD
IN THE RUSSIAN FEDERATION 103

CONCEPTUALIZATION OF SOCIAL DEVELOPMENT AND EDUCATION SYSTEM

109

Kurushin V.I.

CONCEPTUALIZATION OF SOCIAL DEVELOPMENT
IN CONTEMPORARY SOCIOLOGY 109

Vediaeva E.S.

DEPARTMENT OF PUBLIC AND MUNICIPAL ADMINISTRATION:
MODERN TENDENCIES IN SPECIALISTS TRAINING 119

CHRONICLES OF SCIENTIFIC EVENTS

124

Poliakov V.M.

SUMMER ACADEMY 2004 OF THE INTERNATIONAL FORUM
OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT
Germany, Ludvigsburg, September 11–20, 2004 124

REVIEWS

128

Gasilin V.N.

REVIEW OF THE MONOGRAPHY: *Kostina O.V.* Ontology of Communication / Edited by Prof.
B.I. Mokin. – Saratov: Publishing House of Saratov State University, 2004. – 156 p. 128

Kolesnikov E.V., Lisyutkin A.B.

REVIEW OF THE MONOGRAPHY: *Tsibulevskaya O.I.* Moral Grounds of Contemporary
Russian Law / Edited by N.I. Matuzova. Saratov: Saratov State Law Academy, 2004. – 218 p. 133

Komkova G.N., Kulusheva M.A.

REVIEW OF THE MONOGRAPHY: *Astafichev P.A.* Institute of National Representation
in Contemporary Russia. Orel: Publishing House of Orel University, 2003. – 292 p. 139

Научное издание

**ВЕСТНИК
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ИМЕНИ П.А. СТОЛЫПИНА**

Научный журнал

№ 7

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

Тем. план 2004 г., п. № 233

Подписано к печати 26.11.2004 г. Формат 70x100 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура Лазурского.
Усл. печ. л. 11,93. Уч.-изд. л. 9,5. Тираж 500. Заказ 760.

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