ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Пермский государственный университет»

Администрация губернатора Пермского края

ARS ADMINISTRANDI

Ежегодник – 2009

Пермь 2009

УДК 352.075
ББК 67.401
А 85

А 85 **Ars** administrandi: Ежегодник – 2009/ Перм.гос.ун-т.- Пермь; 2009 – 190 с.

«Ars administrandi» («Искусство управления») – сборник научных статей, ежегодно издаваемый кафедрой государственного и муниципального управления Пермского государственного университета. Посвящен актуальным проблемам государственного и муниципального управления в России и за рубежом.

УДК 352.075
ББК 67.401
А 85

Редакционная коллегия:
В.А. Сухих, д-р эконом. наук (главный редактор)

Редакционный совет
Е.Г. Анимица, зав. каф. регион. и муницип. экономики Урал. гос. экон. ун-та, д-р геогр. наук, проф.;
М.А. Гарсия Ольмо, проф. Католического ун-та Сан-Антонио (Испания);
Д.Г. Красильников, дир. Регион. ин-та непрерыв. образования, проф. каф. гос. и муницип. упр. Перм. гос. ун-та, д-р полит. наук;
Я.П. Силин, зам. рук. администрации губернатора Перм. края, проф. каф. гос. и муницип. упр. Перм. гос. ун-та, д-р эконом. наук;
В.А. Сухих, предс. Правительства Перм. края, зав. каф. гос. и муницип. упр. Перм. гос. ун-та, д-р экон. наук

Члены коллегии:
П.И. Блусь, канд. геогр. наук, доц.
А.А. Борисов, канд. ист.наук, доц.
Ю.В. Василенко, канд. филос. наук, доц. (ответственный редактор)
Д.Г. Красильников, д-р полит наук (зам. глав. редактора)
В.Г. Прудский, д-р эконом. наук, проф.

Издание осуществлено в рамках краевой целевой Программы развития политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007-2011 годы

ISBN –

© Коллектив авторов, 2009

Уважаемые читатели!



В 2010 году кафедра государственного и муниципального управления Пермского государственного университета осуществит свой первый выпуск студентов – будущих государственных управленцев. Столь знаменательная веха в развитии специальности ГМУ отмечается не только формированием и становлением преподавательского состава кафедры, но и определенным уровнем научной работы коллектива. Мы рады представить Вам первый том научного ежегодника «Ars administrandi» («Искусство управления»), в который вошли статьи не только преподавателей кафедры ГМУ, но и ряда отечественных и зарубежных ученых (Испания, Германия, Польша) и общественно-политических деятелей, посвященных различным аспектам государственного управления.

Не ограничивая издание частными научными парадигмами, мы добились освещения достаточно широкого спектра управленческой проблематики, касающейся практически всех сфер общественной жизни – экономической, политической, культурной. В ежегодник вошли статьи, посвященные теоретическим подходам к политике и управлению, проблемам федерального и регионального управления, местному самоуправлению, этноконфессиональной политике и международным отношениям. В перспективе – в зависимости от интересов наших авторов – представленная палитра может быть расширена и рубрицирована более детально. Издание является открытым, и редакторский коллектив готов рассматривать все конструктивные предложения по его развитию.

Мы надеемся, что издание вызовет научный и общественный интерес, и приглашаем к сотрудничеству всех отечественных и зарубежных ученых, общественных и политических деятелей, заинтересованных в осмыслении актуальных проблем государственного и муниципального управления.

В.А. СУХИХ

главный редактор «Ars administrandi»,
председатель Правительства
Пермского края, зав. кафедрой
государственного и муниципального
управления ПГУ,
доктор экономических наук



I ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

В.А.Сухих

ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ СОЦИОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПАРАДИГМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

На рубеже XX и XXI вв. в России произошли кардинальные политические, экономические и социальные перемены, которые не только завершили предыдущий исторический период развития страны, но и положили начало новым тенденциям, новым «ориентирам» и новым «вехам», которые способны определить облик страны и ее регионов на десятилетия вперед. Хотя многие наиболее острые проблемы регионального управления, формирования новой региональной политики уже получили обстоятельное освещение в научной литературе[1], все же некоторые принципиальные вопросы в данной сфере знания остаются дискуссионными и неоднозначными.

Не вступая в дискуссию по данному поводу, мы лишь изложим собственные концептуальные установки и раскроем сущностные характеристики основных концептов новой парадигмы регионального управления, которые оказывают решающее влияние на результирующие векторы социально-экономического развития регионов России, в том числе Пермского края.

Региональное управление в нашем понимании – это система методов, механизмов и технологий, при помощи которых осуществляется воздействие на экономические, социальные, этнодемографические, технико-технологические, экологические и иные процессы в пределах региона, направленные на эффективное использование имеющихся ресурсов в целях динамичного развития региона и повышения качества жизни населения.

1. Важнейшая особенность новой парадигмы регионального уровня заключается в том, что она базируется на сущности региональной проблемы как сложного явления, охватывающего взаимосвязанные экономические, социальные, демографические, экологические, организационные и иные аспекты (см. рис.1).

Региональное управление с позиции социоэкономики означает сосредоточение активных управленческих усилий на трех основных составляющих:

а) на надежном управлении региональной экономикой в условиях ее модернизации, становления рыночных механизмов, которые должны обеспечить экономический рост;

б) на формировании действенной системы управления социальными (социально-демографическими) процессами с целью повышения благосостояния регионального сообщества;

в) на максимальной оптимизации управленческих институтов и структур по принятию решений и реализации государственных и муниципальных управленческих задач.

В качестве субъектов регионального управления выступают законодательные (представительные) и исполнительные органы субъекта РФ, общественные и хозяйствующие организации, которые осуществляют соответствующую управленческую деятельность, тем или иным образом выражают и защищают интересы соответствующего региона, определяют предпочтения, установки и средства для их реализации.

2. Многоуровневая система управления региональной экономикой, социально-экономическим развитием территорий (федеральный, региональный, муниципальный и корпоративный уровни) в условиях становления экономического плюрализма и либерализации общественной жизни должна основываться на *принципах* меритократии, дирижизма, партнерства, субсидиарности, мобильности, адаптивности, инновационности.

Суть принципа *меритократии* (от лат. meritus – достойный + греч. κράτος – власть) заключается в том, что в обществе, регионе, муниципалитете должны выдвигаться на руководящие посты наиболее способные, креативные люди из всех социальных слоев.

Принцип *дирижизма* состоит в использовании государственными органами преимущественно экономических, нормативных, координирующих форм и методов управления, а не только административно-командных, карательных и силовых.

Принцип *партнерства* предполагает отход от жесткой соподчиненности по вертикали и определяет поведение объектов и субъектов регионального управления в процессе их взаимодействия как юридически равных партнеров.

Согласно принципу *субсидиарности*, каждому уровню власти должны соответствовать те функции, которые могут быть выполнены наиболее эффективно, для чего должны выделяться и соответствующие ресурсы.

Принципы *мобильности* и *адаптивности* предусматривают способность системы регионального управления чутко реагировать на изменения внешней среды, трансформирующие функциональную и организационную структуры региональных органов власти и тем самым позволяя субъектам управления адаптироваться к быстро меняющимся условиям функционирования.



Рис. 1. *Концептуальная модель управления социально-экономическим развитием региона*

Необходимость повышения конкурентоспособности экономики страны и ее регионов требует реализации *модернизационного* и *инновационного* принципов прежде всего при размещении производительных сил, а также формирования в регионах инновационной среды с соответствующей инфраструктурой и необходимыми институциональными механизмами, дающими возможность капитализировать человеческий потенциал, социализировать, экологизировать, информатизировать и модернизировать хозяйственную деятельность в этих регионах. В связи со сказанным большое значение приобретает использование в регионе новых форм организации производственной и непроизводственной деятельности, в частности, создание полюсов экономического роста, научно-производственных кластеров, наукоградов, технополисов и т.п.

С позиций социоэкономики особенно важным представляется *сочетание* на региональном уровне *принципа свободы предпринимательства с принципом* социальной справедливости. Реализация социальной ответственности предпринимателя перед коллективом – это только программа-минимум для корпорации (фирмы, компании). Вложение средств в работника позволяет не только улучшить условия труда, повысить конкурентоспособность продукции, создать имидж предприятия, но и обеспечить производство преданными работниками, а регион (муниципальное образование) – лояльным населением.

3. Основным объектом регионального управления в нынешних условиях России выступает субъект РФ. Именно он становится базовой социально-политической и социально-экономической ячейкой пространственной организации нашего общества. Эта ячейка обладает всеми признаками территориальной системы, в первую очередь *целостностью*, способностью саморазвития, адаптации к изменяющимся внутренним и внешним условиям, а также законченным циклом воспроизводства, специфическими особенностями потакания экономических, социальных и иных процессов.

Субъект РФ в качестве звена региональной экономики имеет определенные полномочия в экономической, финансовой, правовой сферах, которыми не наделены звенья более высокого (например, экономический район) и более низкого уровня иерархии (муниципальное образование – город, муниципальный район, сельское поселение).

4. Проблема регионального управления должна рассматриваться в рамках *взаимодействия властных структур региона и органов местного самоуправления*. Решение ее сводится лишь к поиску оптимальных форм и методов взаимодействия региональных и муниципальных властей. Необходимо определение полномочий, функций самих территориальных органов исходя из специфики, целей и задач развития региона.

Развитие местного самоуправления с учетом национальных, исторических, социально-этнических и других особенностей местных сообществ позволяют каждому гражданину реализовать свое право участвовать в управлении общественными делами, обеспечивает возможность самостоятельного решения населением (непосредственно или через представительные органы) всех задач социально-экономического развития своей территориальной общности, расширяет свободу выбора жителями образа жизни, дает возможность развивать малые предприятия) создает предпосылки тесного сотрудничества предпринимателей и властей территории.

Так как центр тяжести в реализации социально-экономической политики сместился в регионы, где решается проблема жизнеобеспечения населения, региональные

и местные органы управления несут главную ответственность перед населением и центром за положение дел в регионе.

5. С учетом того, что – региональная проблема в принципе не может быть решена раз и навсегда, ее остроту можно минимизировать с помощью различных методов и инструментов регионального управления.

В научной литературе по-разному трактуются методы управленческой деятельности на территории. Анализ их толкований позволяет предложить следующее определение: *метод управленческой деятельности* в регионе – это совокупность взаимосвязанных правовых, организационных и иных форм, способов и приемов, используемых региональными и муниципальными властными структурами и иными акторами для воздействия на сознание и поведение людей регионального сообщества с целью решения поставленных задач.

В региональном управлении социально-экономическими процессами применяются специфические методы, которые должны отвечать определенным требованиям: обладать способностью обеспечивать реализацию управленческих воздействий, быть разнообразными и приспособленными к использованию в территориальном управлении, реальными и гибкими и участвовать в той или иной мере во всех фазах воспроизводственного процесса. Рассмотрим их более подробно.

По характеру воздействия на рыночные процессы методы управления делятся на прямые (обязательные), косвенные и опосредованные; по силе воздействия – на стимулирующие, сдерживающие, инициирующие; по широте воздействия – на общеэкономические и селективные; по каналам воздействия – на экономические, административные (организационно-административные и социально-политические), морально-этические; по способам и механизмам реализации – на налоговые, бюджетные, кредитно-денежные, ценовые, антимонопольные, внешнеэкономические, институциональные и др. (см. рис.2).



Рис. 2. *Методы и формы государственного регулирования экономики региона*

Административные методы (их нередко называют организационно-административными или организационно-распорядительными) управления регионами, которые включают способы, приемы и действия, связанные с прямым и обязательным определением поведения и деятельности людей со стороны соответствующих управляющих компонентов региона, базируются на присущих региональной системе *отношениях власти и подчинения*. Региональные органы, наделенные властью, осуществляют административную деятельность, задача которой заключается в координации деятельности хозяйствующих субъектов региона. При этом власть имеет полномочия определить «коридор социально-экономического развития», одним из ограничителей которого, является эффективность развития, определяемая соотношением его результата и затрат на него, а другим – является уровень доверия населения к властным структурам. Между этими двумя ограничителями и происходит процесс развития.

В отличие от административных *экономические методы базируются* на общих правилах поведения, выбора вариантов экономической стратегии. Они позволяют оказывать *косвенное воздействие* на объекты управления, учитывать экономические интересы предприятий различных форм собственности. Использование экономических методов предполагает полную самостоятельность субъектов экономики региона при высокой ответственности за действия и их последствия, побуждает субъекты к подготовке альтернативных решений и выбору из них оптимального с учетом допустимого экономического риска.

Необходимость применения экономических методов управления вызвана тем, что только на основе административных методов невозможно эффективное решение всей совокупности проблем, возникающих в процессе управления экономикой региона.

С позиции социоэкономики в региональном управлении заметную роль играют морально-этические и социально-политические методы.

Морально-этические методы регионального управления имеют в основе обращение к достоинству, чести и совести человека. Они включают методы воспитания, разъяснения и популяризации целей и содержания управления, средства морального поощрения и взыскания с учетом психологических особенностей и ориентации работника и др. Смысл их применения состоит в том, чтобы сформировать и поддерживать определенные убеждения, духовные ценности, нравственные позиции, психологические установки в отношении управления и тех действий, которые необходимы для его осуществления.

Борьба с коррупцией в органах власти всех уровней стала национальным приоритетом. И пока не будут достигнуты успехи в этой, шансы на модернизационный прорыв останутся минимальными.

Социально-политические методы управления связаны с созданием условий труда, быта, досуга работников, оказанием им социальных услуг, вовлечением в процесс властных отношений, развитием общественной и политической активности. Они влияют на социально-политические интересы работников, их статус, возможности свободной самореализации.

6. Особенность новой парадигмы регионального управления заключается и в признании того, что долгосрочного и стабильного успеха в региональном развитии можно добиться только используя *новые инструменты и технологии управления*, в том числе заимствованные из управленческого опыта предпринимателей (стратегическое планирование, стратегический маркетинг, управление проектами, диагностика, аудит и др.). В частности, в последние годы в связи с рассмотрением региона в качестве квазикор-

порации открывается возможность применения в нем некоторых корпоративных методов, особенно методов «крупной корпорации», одного из немногих типов современных организаций, эффективно использующих современную концепцию менеджмента. Создание корпоративного образа региона позволяет осуществлять управление региональным развитием на основе методов менеджмента и маркетинга (регионального менеджмента и регионального маркетинга)[2].

В практике регионального управления все шире используются инструменты и методы *научного познания*: математическое программирование, вероятностно-статистические методы, системный и функциональный анализы; методы теории стратегических игр и статистической теории принятия решений; экономико-статистическое моделирование; методы прогнозирования социального экспериментирования; графические; теории очередей или теории массового обслуживания, а также методы естественных, общественных и точных наук. Сегодня инструментарий научной методологии богат, он постоянно развивается. В управленческой деятельности на уровне регионов пока весьма робко реализуют его возможности. Но если прогнозировать уровень сложности управленческой деятельности в XXI в., то уже сейчас можно признать, что без освоения научной методологии региональному управлению не справиться со своими проблемами, не добиться успеха в сфере регионального развития и регионального управления.

В первую очередь следует подчеркнуть содействие органов власти установлению частно-государственного партнерства на основе взаимодействия власти, бизнеса и общества, а также использованию программно-проектного подхода при решении важнейших задач не только общегосударственного, но и регионального и локального характера. Эти два технологических подхода тесно связаны друг с другом, ибо использование концепции *частно-государственного партнерства* в триаде «власть-бизнес-общество» необходимо для реализации национальных, государственных, региональных и муниципальных проектов, представляющих особый и общий интерес[3].

Хотя каждый из партнеров имеет конкретные права, цели и мотивы, решает конкретные задачи, при заключении договора (соглашения) на конкретный срок относительно конкретного объекта партнеры определяют условия и порядок объединения ресурсов, направляемых для достижения цели, регулируют права и обязанности сторон, распределяют ответственность между партнерами. В частности, федеральные, региональные и муниципальные властные структуры устанавливают стоимостные и качественные параметры проекта, предоставляют частным партнерам-инвесторам налоговые и иные льготы, гарантии, регулируют тарифную политику и др. Частные же партнеры осуществляют финансовые проекты в целом – от проектирования до сдачи в эксплуатацию, участвуют в получении доходов (прибыли) от проекта и др.

Несмотря на то, что в триаде «власть-бизнес-общество» взаимодействие должно происходить на основе принципа «взаимной ответственности», все же главенство, по нашему мнению, должно оставаться за властью, ибо ее главная задача – сформулировать правила и добиться их неукоснительного выполнения всеми другими участниками социально-экономических процессов. Обязательной процедурой в современных демократических условиях становится открытая выработка и согласование этих правил с участием всех заинтересованных сторон, т.е. без участия бизнеса и общественности процедура выработки таковых правил становится весьма уязвимой для критики. Вот почему в системе механизмов регулирования (управления) появляются новые, такие как «общественные слушания», «переговорные площадки», «общественная экспертиза», «межведомственные группы (советы)», «экспертная оценка рисков»,

«гражданский контроль» и т.п. Именно они становятся механизмами включения представителей бизнес-сообщества и широкой общественности в процессы выработки и принятия управленческих решений.

Внедрение фундаментальных принципов, правил и методов стратегического планирования и прогнозирования в практику управления социально-экономическим развитием территорий будет способствовать упорядочению распределения в той или иной мере ограниченных ресурсов предельно эффективным путем, приобщению и поддержанию конкурентных преимуществ региона при соперничестве с другими регионами за инвестиции, высококвалифицированную рабочую силу и передовые позиции в международном сотрудничестве. Тем самым федеральные и региональные органы власти и управления выполняют не только функции общего регулирования экономикой, но и стратегически-инновационную функцию, связанную с определением главных направлений структурных сдвигов, модернизационных процессов и инновационного развития с учетом перспектив развития мирового, национального и регионального хозяйства.

Все большую роль в региональном развитии приобретают такие методы активного вмешательства федеральных и региональных органов власти в процессы социально-экономического развития, как разработка федеральных и региональных программ, приоритетных проектов в сфере здравоохранения, образования, ЖКХ и сельского хозяйства. На региональном и муниципальном уровне исполнительными органами власти рассматриваются и утверждаются представительными органами различные программы и проекты (инновационные, социальные, экономические, экологические и иные), призванные улучшить качество жизни населения. Тем самым целевые программы и проекты становятся сердцевиной стратегического управления в региональной экономике.

7. Успешность регионального управления в основном зависит от того, как организована в регионе система связей и отношений в заданных параметрах, которая характеризуется термином «механизм». *Механизм* (от греч. μηχάγιδμος – искусство построения машин) – это такое внутреннее устройство какой-либо системы (например, региональной, социально-экономической системы), в которой силы воздействия и взаимодействия, приводящие в движение всю систему, одну или несколько структур (подсистем), подчиняются определенному порядку и последовательно преобразуются в единое согласованное движение во времени и пространстве.

Отдельные элементы механизма управления не могут быть противоречивыми, иначе их воздействие на региональные воспроизводственные и иные процессы будет носить разнонаправленный характер.

Механизм регулирования экономическими и социальными процессами в регионе нами рассматривается как *сложная многоуровневая система*. Он представляет собой совокупность достаточного количества составляющих и предназначен посредством совокупности конкретных методов, инструментов, связей и отношений (вертикальных, горизонтальных, прямых, обратных, непосредственных, косвенных, ближайших, отдаленных, промежуточных, конечных и т.п.) воздействовать на функционирование и развитие региона в соответствии с целевыми установками.

Подсистему обеспечения механизма регионального управления можно представить в виде такой «цепочки»: методическое, правовое, организационное, информационное, кадровое, материальное и финансовое обеспечение.

Главное требование, которое предъявляется к механизму управления регионом в условиях его относительной экономической самостоятельности – это, с одной стороны,

содействовать активизации модернизационных процессов, становлению и развитию рыночной системы, обеспечивающих рост эффективности производства, сбалансированность спроса и предложения, повышение качества товаров и услуг, а с другой – ограничивать приоритет рыночных отношений особенно при решении проблем, которые не могут решаться с помощью рынка, прежде всего социальных и экологических.

Приоритетную роль в формирующемся механизме регионального управления призван сыграть государственно-регулятивный компонент, который ориентирован на сохранение и укрепление социально-экономического пространства региона. Методы, инструменты, применяемые в управлении территориями, используются по поручению государства, т.е. официально, а также в установленном порядке. Они должны отвечать определенным требованиям: обладать способностью формировать и обеспечивать реализацию управляющих воздействий, быть разнообразными и приспособленными к использованию в управлении, реальными и гибкими и участвовать в той или иной мере во всех фазах воспроизводственного процесса.

При разработке механизма управления региональным развитием следует учитывать то обстоятельство, что не все стороны (компоненты) региона поддаются прямому управлению. Многие из них развиваются по принципам самоорганизации в силу объективных причин. Важно понять, каким образом они приходят в движение, и выработать систему стимулирования их движения в определенных направлениях, задаваемых специально.

8. Региональное управление в современных условиях предопределяет необходимость смены парадигмы управленческих действий на всех уровнях власти. Если власть принимает на себя ответственность за региональное развитие (а иных вариантов в принципе быть не может), то она должна так организовать систему принятия управленческих решений, чтобы эффективность их была реальной и надежной. Поэтому тезис, который предлагается выдвинуть в качестве определения главной цели всей деятельности государственной и муниципальной власти звучит так: *сделать государственное управление социально и экономически эффективным*. Названная цель как ожидаемый результат количественно неизмерима и является публичным политическим тезисом – вершиной в системе целей.

На следующем уровне построения системы целей место главной цели должны занять положительная динамика показателей социально-экономического развития и положительное отношение общества к результатам работы власти.

Не останавливаясь на анализе подходов к оценке эффективности региональной власти, отметим лишь, что однозначного толкования понятия и единичного подхода к определению эффективности власти до сих пор не предложено. Это обусловлено тем, что сфера властных полномочий многогранна – включает экономические, социальные, финансовые, нормативно-правовые, организационно-административные и иные аспекты, каждый из которых отличается своеобразием понятия и подхода к расчёту эффективности.

В условиях, когда в социально-экономической сфере государство ограничило свое влияние и в экономике разделило его с частным собственником, а в социальной сфере, скажем для краткости, с многочисленными институтами гражданского общества, оценка эффективности государственного управления, в том числе на региональном уровне, не может быть корректна, если основана только на соотношении затрат и результата. Эффективность социальной и экономической систем перестала находиться в прямой зависимости от эффективности управления со стороны государства по старой, командной схеме.

В условиях рыночной экономики, в сфере, где государство отказалось от полномочий собственника и прямого управленца в процессах производства и распределения, ему необходимо сделать следующие шаги.

Первое. Сменить идеологию командного управления на идеологию управления целями участников экономического оборота.

Второе. Сменить отраслевую структуру управления на функционально-целевую.

Показатели эффективности государственного и муниципального управления, как степени целенаправленного влияния на объекты управления в социально-экономической сфере (рост инвестиций, улучшение демографической ситуации, развитие жилищной сферы, стимулирование развития региональных центров пространственного развития, т.е. «полюсов» роста, повышение уровня безопасности личности и охрана общественного порядка и т.д.), должны быть конкретными, взаимосвязанными и оцифрованными. Такой подход был использован при разработке системы показателей эффективности деятельности органов власти в Пермском крае, утвержденной указом губернатора № 55 от 25 июля 2007 г. «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2010 годы».

В основу данного подхода положено определение базовых направлений деятельности по следующим финансово-целевым блокам: «Развитие человеческого потенциала», «Экономическое развитие», «Развитие инфраструктуры», «Развитие территорий», «Эффективное управление собственностью и финансами». В рамках конкретных направлений разработаны реальные механизмы достижения поставленных целей, отраженные в программах, проектах или планах мероприятий. Для каждой из таких форм работы предусмотрен перечень показателей, имеющих конкретные значения, прогнозируемые на три года.

Дальнейшая организация план-факторного контроля позволит выявить степень отклонения фактических значений от планово-прогнозных и своевременно принять организационные меры для преодоления такого разрыва.

---

[1] См., например: Лексин В.Н, Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 1997; Региональное развитие: опыт России и Европейского союза. М., 2000; Гутман Г.В., Мироедов А.А., Федин С.В, Управление региональной экономикой. М., 2001; Маршалова А.С., Новоселов А.С, Управление экономикой региона. Новосибирск, 2001; Котилко В.В. Региональная экономическая политика. М., 2001; Кузнецова О.В. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов // Вопр. экономики. 2004. №4; Орешин В.П., Потапов Л.В. Управление региональной экономикой. М., 2003; Двас Г.В. Управление региональной экономикой на основе теории надежности, СПб., 2005; Швецов А. Либерализация государственной региональной политики // Вопр. экономики. 2006. №7. С. 73-83; Буров М.П. Система регулирования экономического взаимодействия регионов. М., 2007; Кудрявцев А.Л., Максимова С.В., Аверина Л.М. Методологические основы планирования территориального развития с учетом согласования интересов корпорации и территории / Ин-т экономики УрО РАН. Екатеринбург, 2007; Региональное измерение государственной экономической политики России / под ред. Малчинова. М., 2007; Регион в новой парадигме пространственной организации России / под ред. А.И. Татаркина. М., 2007; Измалков С., Сонин К., Юдкевич М. Теория экономических механизмов // Вопр. экономики. 2008. №1; Попадюк Н.К. К вопросу о региональной политике в новой экономике // Проблемы модернизации экономики и экономической политики России. Экономическая доктрина Российской Федерации: матер. Рос. науч. экон. собр. (Москва, 19-20 октября 2007 г.). М., 2008. С. 345-361.

[2] См., например: Попов Р. Региональный менеджмент. Краснодар, 2000; Блинов А. Региональный маркетинг как основа привлечения инвестиций // Наука и промышленность России. 2001. №12; Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест / пер. с англ. СПб., 2005.

[3] См., например: Инвестиционные возможности России. Принципы и риски частно-государственного партнерства: матер. конф. 21 ноября 2006 г. М., 2006; Ветров Г.Ю. Институты развития территорий в рамках частно-государственного партнерства // Городской альманах. М., 2008. Вып. 3.

Ю.В. Ирхин

«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ

Переход к постиндустриальному обществу предполагает трансформацию политических институтов и государственного управления с учетом требований информационной эпохи. Интернет-технологии, обеспечивающие информационное взаимодействие органов власти и населения, институтов гражданского общества, получили в современной литературе устойчивое наименование «электронное правительство» (E-Government). Оно рассматривается как единое социально ответственное и информационно открытое, с постоянной обратной связью, учреждение (институт).

Прямой перевод словосочетания «E-Govemment» не вполне раскрывает сущность рассматриваемого явления. Точнее было бы говорить об *электронной инфраструктуре государственного и муниципального управления*, включающей в себя технологии интернет-взаимодействия органов власти, с одной стороны, и граждан, институтов гражданского общества, бизнес-структур и общественных объединений – с другой. Однако термин «электронное правительство» получил международное признание и широко используется в научной и управленческой литературе, так как имеет свои достоинства (лаконичность, целеполагание, инновационность). По аналогии с ним употребляются понятия «электронный бизнес» («E-Business»), «электронный гражданин» («E-Citizen»), «электронные муниципалитеты»[1].

В концепции «электронного правительства» вся система органов исполнительной власти функционирует как единая сервисная организация, предназначенная для оказания услуг населению. Деятельность правительства должна быть достаточно открытой, информационно прозрачной и доступной для граждан. Особое внимание уделяется принципу обратной связи, скорости и качеству предоставления услуг посредством широкого использования централизованных систем Интернета. Все это призвано повысить как качество оказания государством услуг населению, так и эффективность функционирования самого правительства. В целом «электронное правительство» определяется как специализированная комплексная система взаимодействия структур исполнительной власти, этих структур и граждан, организаций гражданского общества и бизнес-структур посредством Интернета.

Реализация концепции электронного правительства находится в тесной взаимосвязи с реформой государственного управления. Необходимость перехода к электронному государственному управлению требует перестройки административной системы, а становление «электронного правительства» способствует повышению оперативности и эффективности принимаемых управленческих решений; снижению издержек на содержание государственного аппарата, повышению производительности труда государственных служащих; борьбе с коррупцией в правительственных структурах и др.

Основные характеристики «электронного правительства» определяются в зависимости от политико-экономической системы конкретной страны, политического источника инициативы по развертыванию данных проектов, последовательности его действий, вовлеченных экономических и социальных ресурсов, информационно-коммуникативных технологий и др.

Преимущества «электронного правительства» очевидны – упрощение бюрократических процедур, значительное сокращение срока оформления документов, обеспечение легко верифицируемой, строгой налоговой подотчетности юридических и физических

лиц посредством введения унифицированной системы электронного учета, увеличение объема бюджетных поступлений, сокращение масштабов коррупции и, соответственно, рост доверия граждан к институтам власти.

Для реорганизации системы государственного управления в парадигме «электронного правительства» необходим ряд условий. Среди них принятие соответствующих государственных решений; достаточный уровень «интернетизации» общества (от 30% населения страны и всех государственных институтов); создание необходимых информационно-технологических предпосылок и электронных форм (документов, подписи и др.), финансового обеспечения, подготовки новых кадров в алгоритме данного правительства; учет сложнейших социальных и административно-правовых проблем, возникающие при внедрении новых электронно-организационных управленческих моделей в жизнь, традиций развития общества, особенностей его управления; «снятие» узко-технологических подходов при формировании и деятельности «электронного правительства» («информационные технологии решат все проблемы»), предупреждение возможностей его использования в антиобщественных целях; рационально-критическое освоение накопленного зарубежного опыта.

Существует ряд факторов социального, политического, психологического, финансового и организационного характера, которые затрудняют данный процесс: конкуренция нового «информационного» и традиционного способов управления; значительные затраты на информатизацию государственных структур управления; изменение управленческой ментальности и повышение квалификации государственных служащих в сфере информационного-коммуникационных технологий, а также привлечение и взаимодействие специалистов в целом ряде областей; недостаточная эффективность ряда программ; обеспечение информационной безопасности; резкое увеличение объемов информации и ее оптимизации; социально-цифровое неравенство и т.д.

При использовании ИКТ в государственном управлении учитывается социально-политическая, экономическая, культурная и ментальная среда, этика труда, правовые традиции, нравственные ориентиры и принципы, влияющие на характер взаимоотношений «власть-общество». В международном журнале «Public Administration» обращалось внимание на то, что для «продвижения “электронного правительства” особенно важными представляются политические и социальные права, наличие ресурсов, поддержка со стороны высших административных чинов, стратегическое планирование и сотрудничество»[2].

Процесс становления системы «электронного правительства» можно условно разделить на ряд стадий.

Таблица 1

Стадии становления и трансформации «электронного правительства»

Стадия	Содержание стадии
1	*2*
Начальное присутствие	Наличие сайта и базовой информации на нем, ссылок на другие органы власти, подразделения самого правительства и неправительственные организации
Продвинутое присутствие	Развитие информационного присутствия органа власти в Интернете, измеряемого показателями наличия на сайте архивов документов (законов, постановлений и т. п.), текущей информации, баз данных (статистической и другой информации), новостного раздела, раздела, посвященного «электронному правительству», раздела часто задаваемых вопросов, сервисов поиска, помощи, скачивания файлов и карты сайта. Это стадия одностороннего взаимодействия, предполагающего потоки информации от государства к населению

1	*2*
Интерактивное присутствие	Появление возможностей скачивать и заполнять формы для различных услуг при определенном числе этих форм, наличие контактной информации и возможностей связаться с представителями правительственного органа, использование аудио- и видеофайлов для информирования общественности
Транзакционное присутствие	Двухстороннее взаимодействие органов власти и населения, бизнеса, предполагающее использование Интернета для осуществления всей транзакции - оплаты налогов и штрафов, запроса и получения документов, оплаты услуг с использованием различных платежных систем и т. п.
Сетевое присутствие	Наличие специальных инструментов и возможностей для вовлечения граждан в обсуждение и принятие решений - веб-форм для комментариев, инструментов онлайновых консультаций с населением, дискуссионных форумов по вопросам политики и действий органа власти, онлайновых опросов, возможностей получить ответ на запросы по электронной почте или через веб-формы (с указанием срока ответа) и подписаться на получение информации по электронной почте

Концепция «электронного правительства» в конце 90-х гг. XX в. была реализована в постиндустриальных странах Запада и Дальнего Востока в начальных стадиях, а затем в «онлайн-транзакциях» и «сетевом присутствии». Наиболее качественным «электронным правительством» отличаются США, Австралия, Новая Зеландия, Сингапур, Норвегия, Великобритания, Канада, Нидерланды, Дания и Германия. В этих странах в рамках деятельности «электронного правительства» в режиме «онлайн» стали реально доступными многие виды государственных услуг. Среди них ответы на запросы в государственные органы, с указанием результата и ответственных за его принятие при возможности проверки этапов их прохождения; различные платежи по электронным формам (от квартплаты до уплаты штрафов и налогов) при наличии механизмов персонификации; получение распространенных форм официальных документов, их заполнение и отправка с идентификацией электронной подписи (включая прием налоговых деклараций, постановку на учет в службе занятости); прием в вузы на дистанционные, интерактивные формы обучения; заявлений в полицию (в случае кражи или угона автомобиля). В Республике Корея, например, официальный веб-портал позволяет заявителю знакомиться со стадиями прохождения 54-х типов обращения граждан, контролировать этот процесс в любое время.

Таблица 2

Примеры повышения эффективности в результате реализации электронных услуг

Страна	**Тип услуги**	**Время до реализации**	**Время после реализации**
1	*2*	*3*	*4*
Бразилия	Предоставление форм документов	Несколько дней	20-30 минут
Чили	Предоставление форм для уплаты налогов	25 дней	12 часов

1	*2*	*3*	*4*
Китай	Регистрация коммерческих лиц	2-3 мес.	10-15 дней
Индия	Регистрация имущества	Несколько дней	10 минут
Индия	Регистрация земельных участков	7-15 дней	5 минут
Индия	Внесение изменений в собственность на недвижимость	1-2 года	30 дней
Индия	Предоставление справки о собственности на недвижимость	3-30 дней	5-30 минут
Ямайка	Таможня	2-3 дня	3-4 часа
Филиппины	Таможня	8 дней	от 4 до 48 часов

В ряде стран Запада есть специальные государственные должности – уполномоченные за соблюдением конституционных прав граждан на доступ к информации: в США – главный ответственный по информации (Chief information officer), в Великобритании – электронный посланник (e-envoy).

Существуют две основные модели политической стратегии формирования электронного правительства: «западная» и «восточная». Процесс реформирования государственного управления в западных странах связан с реорганизацией государственных органов на основе принципов «нового государственного управления», создания «открыто и отзывчивого государства». Проекты внедрения электронного правительства в восточных государствах (Сингапур, Республика Корея) реализуются на базе принципов традиционализма (конфуцианства) и «рациональной бюрократии».

Американская и европейская модели информационно-коммуникативных технологий несколько различаются. В Европе большая роль отводится ИКТ в административном реформировании и сервисе граждан, рассматриваемых как покупателей. В США же, помимо совершенствования административной деятельности обеспечивается влияние ИКТ на политическое участие, улучшение функционирования политической системы.

Анализ системы «электронного правительства» целесообразен в следующих аспектах: 1) стадии его развития; 2) особенности социокультурных оснований и принципов функционирования «электронного правительства»; 3) характер модели «электронного правительства»; 4) взаимосвязь «электронного правительства» с характером административных реформ; 5) обратная связь «электронного правительства», его взаимодействие с гражданским обществом и бизнес–структурами; 6) учет индексов публичности и рейтингов качества государственного управления в ходе анализа «электронного правительства».

Известны многочисленные проблемы использования информационно-коммуникативных технологий в управлении. Так, очевидна недостаточная степень «интернетизации» многих государств, их институтов, населения. Слаба соответствующая подготовка граждан. Даже если есть необходимая база данных, чтобы пользоваться ей, требуются необходимые навыки. Стать подлинно «электронным гражданином» (а не только пользователем отдельных услуг), разбирающимся в проблемах государственного управления, ничуть не проще, чем состояться в качестве сознательного участника политических процессов. Возникают серьезные вопросы о роли «электронных администраторов», владеющих непосредственными доступами к технологическим механизмам информационных коммуникаций, похищении информации, технологических сбоях, вирусах и т.д.

«Электронное правительство» и общество за рубежом

Современное государственное управление предполагает его большую открытость и «отзывчивость»; внесение в государственные службы конкурентных и договорных начал; создание обособленных специализированных управленческих структур, несущих ответственность за результаты деятельности; повышение роли этических требований, демократических ценностей; активное взаимодействие с гражданским обществом, всеми его членами; переориентацию государственных интересов на нужды и потребности граждан.

Глава аппарата советников премьер-министра Великобритании М. Барбер обращал внимание на важность реализации ключевых демократических и управленческих ценностей и принципов в современной государственной службе и работе «электронного правительства»[3].

Таблица 3

Система качеств и ориентиров в государственной службе и «электронном правительстве»

Качество, ориентир	Содержание
Профессионализм	Высокая компетенция, преданность принципам демократии, некоррумпированность, правдивость, политическая неангажированность
Открытость	Свобода слова (информации), прозрачность, ответственность
Польза для общества	Плодотворность, действенность, приоритетность интересов граждан, перспективность на длительный срок
Средства	Широкое применение информационных технологий в управлении

С конца 1990-х гг. в постиндустриальных странах началось использование таких стадий функционирования «электронного правительства», как «участие» и «онлайн-транзакции», перевод большинства видов правительственных услуг в режим «онлайн». Ведущую роль в этом процессе играют официальные системно-сетевые порталы для электронного доступа к государственным услугам.

Европейский Союз ввел систему постоянного мониторинга характеристики следующих 20 электронных услуг, оказываемых гражданам и бизнесу.

Услуги гражданам: предоставление информации и подоходном налоге, содействие в декларировании налогов; поиск работы через службу занятости; оказание социальной помощи, выплата пособия по безработице, на ребенка, возмещение затрат на медицинские услуги, оплата учебы; выдача персональных документов (паспорт, водительские права; регистрация автомобиля; подача заявлений на строительство; информирование полиции (кражи и т.д.); предоставление доступа в публичные библиотеки (доступность каталогов, поисковые средства); выдача свидетельств о рождении и браке, ответы на запросы на их предоставление; прием заявлений в вузы; информирование о смене жительства; услуги, связанные с медициной (интерактивные консультации, заявки на лечение в конкретном месте, доступность услуг в госпитале).

Услуги бизнесу осуществляются в таких сферах, как социальные отчисления на трудящихся; корпоративные налоги и декларирование; налог на добавленную стоимость; регистрация нового юридического лица; сообщение статистических данных; таможенное декларирование; получение разрешений, связанных с охраной окружающей среды; государственные закупки.

Первой страной в мире, принявшей закон об электронных услугах, была Финляндия (2001 г.). Закон содержит положения о правах, обязанностях и ответственности органов

государственного управления и их клиентов в сфере электронных услуг, о ключевых требованиях в отношении электронной идентификации личности граждан. В соответствии с этим законом, власти должны предоставлять общественности возможность выбора электронной доставки уведомлений, счетов и других аналогичных документов и сообщений. Органы власти и клиенты могут скреплять свои решения электронной подписью.

Правительством Великобритании в 1999 г. была принята стратегическая программа «Модернизация государственной власти», охватывающая 5 млн. государственных служащих страны. Ее ключевым элементом является внедрение электронной системы управления. Правительственный портал – «Великобритания онлайн» (www.open.gov.uk) позволяет всем государственным учреждениям страны обеспечивать электронный доступ граждан ко всем формам документов. Граждане – пользователи интернет-связи – через UK Online могут получать широкий круг актуальной информации, распечатывать различные формы документов в любое удобное для них время. При использовании технологии электронно-цифровой подписи формуляры могут заполняться прямо на экране и отправляться по электронным каналам связи.

«Электронное правительство» США представляет «Официальный правительственный веб-портал» (www.FirstCov.com). Он объединяет сайты федеральных, штатных и местных органов власти, содержит 27 млн. веб-страниц и предоставляет свыше тысячи электронных форм и реальных услуг. Классифицированные разделы услуг: государственные блага, государственные гранты, государственные работы, получение лицензий, вопросы социальной безопасности, получение паспортов, иммиграция, объявления и заявки потребителей и др. Портал позволяет вести интерактивный диалог в режиме реального времени. (С 2006 г. посольство США в РФ принимает заявки на предоставление виз российским граждан и другие услуги в основном по Интернету.)

В США службы, занимающиеся внутренними доходами (Internal Revenue Service), располагают самым посещаемым веб-сайтом общественных служб и около трети налоговых поступлений в 2000 г. собрали посредством Интернет. В штате Аризона плата за возобновление права на вождение транспортного средства сократилась с 7 до 1,6 долл. при использовании онлайновый средств. Считается, что ориентация на потребителя имеет большое значение для организации работы государственных служб. В целом происходит становление модели государственного управления, которая должна обеспечить эффективность деловых процессов, разграничение политикой и практики и повышение производственных показателей. При этом все шире используются ноутбуки и смартфоны, дающие возможность осуществлять «онлайн-транзакции» без привязки к определенному месту.

Канадский правительственный веб-портал называется «Государственная служба Канады» или, кратко, «Канадский сайт» (www.canada.gc.ca). Он предоставляет канадцам централизованный доступ почти к сотням государственных программ и услуг ко всей открытой государственной информации в удобное для канадцев время и в удобном месте».

Официальный веб-портал Сингапура (www.gov.sg) объединяет все сферы жизнедеятельности: государственное управление, бизнес, образование, науку, медицину и даже индустрию развлечений. На программу государство выделяет 0,5 млрд. долларов в год. Портал имеет четыре взаимосвязанных раздела: «Правительство», «Граждане-резиденты» (постоянные жители), «Бизнес», «Нерезиденты». По всем разделам

в режиме текущего времени предоставляется большое количество информационных услуг, действует интерактивная связь. Для этого нужно предварительно зарегистрироваться (указать пароль, логин и шифр пользователя). В разделе «Электронный гражданин» (www.ecitizen.gov.sg) можно получать информацию и взаимодействовать по направлениям: «Образование, обучение и работа», «Семья и коммунальное развитие», «Здоровье и окружающая среда», «Домовладение», «Защита и безопасность», «Культура и спорт», «Транспорт и путешествия».

Официальный веб-портал Финляндии (www.om.fi) предоставляет большое количество специализированных услуг: услуги Агентства по делам потребителей; представление юридических документов (Министерство юстиции); заказ и оплата услуг, связанных с досугом (Национальный совет лесного хозяйства); информирование о национальных проектах участия (МИД, Отдел муниципалитетов); уведомления о вакансиях, и возможностях получения образования (Министерство труда); уведомление о смене адреса (Центр переписи населения); услуги службы «Виртуальная Финляндия» (МИД) и др. В Финляндии 55% всех ведомств дают своим клиентам возможность заполнения бланков заявлений и других формуляров через Интернет. Число интерактивных потребительских услуг в них составляет несколько десятков и имеет тенденцию к увеличению. Оказание ряда услуг предусматривает использование электронного удостоверения личности.

Деятельность порталов включает предоставление не только официальной информации, но и сведений об услугах в соответствии с «жизненными эпизодами». Среди них поступление в школу, поиск работы или ее смена, появление в семье ребенка, тяжелая утрата, открытие собственного дела и др. Расширяется круг государственных услуг в режиме «онлайн» и для предприятий. Наиболее распространены социальные взносы на работников; уплата корпоративных налогов: составление деклараций и извещений; поступление дополнительных данных в статистические бюро; организация электронных торгов и др.

Расширяется канал прямой и обратной связи «государство-общество».

Проведение реформ в ряде стран улучшилось благодаря использованию информационных технологий, повышению доверия к правительству, качественной обработке нарастающего потока данных и знаний. С момента введения «электронного правительства» в Великобритании число государственных служащих снизилось со 750 тыс. (в 1976 г.) до 475 тыс. (2006 г.). Существование «электронных правительств» способствуют определенной открытости государства, снижению уровня коррупции и безответственности чиновников, улучшению финансового управления. Деятельность «электронных правительств» предполагает быстрые и глубокие изменения в ряде правовых документов. В Республике Корея за несколько лет было изменено до 40% нормативных актов, регулировавших государственное управление и службу. Благодаря «электронному правительству» совершенствуется документооборот. В руководство государственными службами чаще приходят молодые кадры управленцев.

Существуют многочисленные проблемы использования информационно-кибернетических технологий в управлении. Очевидна недостаточность «интернетизации» многих государств, их институтов, граждан. Стать подлинно «электронным гражданином», разбирающимся в проблемах государственного управления ничуть не проще, чем состояться в качестве сознательного участника политических процессов.

Таблица 4

Отношение к электронному правительству чиновников и граждан в США, %

Отношение	Чиновники	Граждане
Позитивное	83	35
Нейтральное	11	22
Негативное	1	11
Затруднились ответить	5	32

В начале процесса реформирования государственной службы возникают трудности, иногда снижается качество управления. «Электронное правительство» создает некоторый дисбаланс между служащими различных подразделений и поколений. Появляются «сбои» во время предоставления государственными службами ряда услуг, особенно при подготовке и управлении контрактами, что объясняется недостатком опыта всех сторон и несовершенной технологической базой.

Существуют проблемы доступности новых технологий, качества электронного управления, выбора оптимальных моделей электронного взаимодействия с правительством. Общественность заинтересована в предоставлении услуг «электронного правительства» при условии конфиденциальности (при прозрачности для финансовых органов) и защищенности от мошенничества или взлома компьютеров, бесплатной или дешевой поддержки пользователей. Движущей силой формирующейся в настоящее время модели управления являются не только выделяемые денежные или технологические ресурсы либо конкретные функциональные результаты, но и то, как они отразятся на жизни или хозяйственной деятельности потребителей и какие социальные, экономические и политические изменения вызовут в системе государственного управления. К идее «электронного правительства» положительно относятся состоятельные и имеющие высокий статус социальные группы и гораздо меньший интерес проявляются низшие классы.

Возникает вопрос о роли «электронных администраторов», имеющих непосредственный доступ к технологическим механизмам инфо-коммуникаций, похищения информации, технологических сбоев, распространения вирусов. В 2005 г. службы США разоблачили деятельность хакеров, создавших особую программу-вирус, позволившую передать «на сторону» практически всю информацию примерно с 14 млн. карточек «Master Card» и «Visa». Это произошло в результате нарушения безопасности кампании «CardSystem Solutions», обслуживавшей соответствующие платежи.

«Электронное правительство» и российское общество

В России подключение к Интернету произошло в 1991 г. За прошедшее время российский Интернет охватил все городские ареалы. Пользователями российской сети Интернета (Рунета) являются более 35 млн. человек. По числу пользователей системы Интернет Россия входит в первые двадцать стран мира, но по уровню охвата населения (менее 30%) она находится в конце списка из сорока государств.

Аудитория Интернета распределена по территории страны неравномерно. Больше 25% всех его пользователей находится в Москве и Санкт-Петербурге. Федеральные округа по уровню интернетизации следуют в таком порядке: Центральный, Приволжский, Северо-Западный, Южный, Сибирский, Уральский, Дальневосточный.

Пользователи Рунета состоят в основном из лиц с высшим или незаконченным высшим образованием, с доходом выше среднего, в возрасте от 25 до 50 лет. Доля лиц

Таблица 5

Распределение россиян по месту выхода в Интернет, %

Место выхода	2002 г.	2008 г.
Дома	32	66
По месту работы	41	42
У друзей, знакомых	17	14
По месту учебы	17	10
С помощью сотовой связи	-	8
В Интернет-кафе	9	7
В других местах	7	2

с высшим образованием в структуре российских пользователей Интернета составляет 36%, доля в населения – 12%, а на лиц с доходом 200 долл. и выше приходится 29%, на тех тех, кто имеет более низкие доходы – 8%. Если в 2000 г. среди российских пользователей Интернета женщин было около 33%, то в 2008 г. этот показатель приблизился к 48%.

В целом потребность в деловой информации близка по объему к запросам пользователей об информации, касающейся развлечений, компьютерных игр, спорта. А у категории «руководителей» – запрос о деловой информации является приоритетным.

Быстрое увеличение числа «деловых» пользователей после введения ряда качественных Интернет-услуг отмечено в г. Новосибирске, где после внедрения автоматизированной системы коммунальных платежей «Город» значительно возросла доля подключенных к Интернету компьютеров. В 2001 г. этот показатель был самым высоким в России – 35% от общего числа компьютеров.

Директивное начало внедрению в деятельность органов государственной власти России современных ИКТ дало принятие в 2002 г. Федеральной целевой программы (ФЦП) «Электронная Россия (2002-2010 гг.)»[4].

«Электронную Россию» можно рассматривать как ключевое направление на пути к созданию «электронного правительства». Основная идея проекта заключается в том, что, обладая разветвленным и инерционным, далеко не во всем профессиональным и эффективно функционирующим управленческим аппаратом, государство может, применив информационные технологии, решить определенные насущные проблемы оптимизации управления. Программа «Электронная Россия» нацеливает соответствующие службы, организации и общественные институты на решение следующих задач: широкий и эффективный обмен электронными документами между органами государственной власти, населением и правительством; обеспечение гласности и прозрачности местных и региональных властей, дебюрократизация; повышение эффективности государственного управления на основе современных моделей и методов электронных технологий; создание электронной системы мониторинга и поддержки принятия решений; формирование системы взаимодействия государства и гражданского общества посредством передовых телекоммуникационных сетей и др.

Реализация программы «электронное правительство» неразрывно связана с состоянием государственного управления в стране, характером и ролью бюрократии и элит в обществе, развитием правовых институтов, управленческой ментальностью. Процесс технологической информатизации не равнозначен формированию «электронного правительства». В России у «информатизации» много сторонников (практически

все чиновничество и вся ИКТ-отрасль), а у «электронного государства» меньше – к ним можно отнести инновационных руководителей, институты бизнеса и гражданское общество.

В соответствии с программой «Электронная Россия» все основные государственные службы открыли свои сайты, содержащие необходимую и обычно оперативную информацию по соответствующим вопросам. «Электронная Россия» представляет собой единый сервер органов государственной власти Российской Федерации (runet.ru – gov.ru) и предлагает широкий круг оперативной и архивной информации о деятельности обозначенных органов.

Программу в 2007 – 2010 гг. планируется выполнить в два этапа: 2007-2008 и 2009-2010 гг. Объем финансирования в 2007-2010 гг. составит более 24 млрд. рублей.

На первом этапе планируется завершить разработку методологии повышения качества государственного управления на основе использования информационных и коммуникационных технологий. С этой целью предусматривается развитие системы стандартов в области создания и взаимодействия государственных информационных систем, использования информационных и коммуникационных технологий в деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, в том числе для организации автоматизированного сбора и хранения информации, обеспечения доступа к ней граждан. Предполагается завершить разработку методики и механизмов проведения аудита государственных информационных систем; осуществляются дальнейший поиск и апробирование на примере рассмотрения отдельных задач в сфере государственного управления решений, касающихся обеспечения информационного обмена между государственными информационными системами. Закачивается формирование инфраструктуры межведомственного информационного взаимодействия на основе создания федерального информационного центра и федерального удостоверяющего центра, а также реализуются пилотные проекты в регионах. Предполагаются разработка и апробирование на примере отдельных регионов и муниципальных образований типовых программных решений в сфере региональной информатизации.

На втором этапе выполнения программы «Электронная Россия» осуществляются опытная эксплуатация, доработка и внедрение решений в области информационного взаимодействия органов государственной власти, взаимодействия их и населения, организаций, интеграции государственных информационных систем, обеспечивается масштабное распространение разработанных на предыдущих этапах типовых программных решений, связанных с поддержкой выполнения основных функций органов государственной власти и органов местного самоуправления, завершается формирование единой инфраструктуры обеспечения межведомственного информационного обмена.

Ожидаемые конечные результаты: повышение эффективности бюджетных расходов на внедрение информационных технологий в деятельность органов государственной власти на 10 %; снижение затрат органов государственной власти на организацию обмена информацией на межведомственном уровне на 25 %; уменьшение административной нагрузки на граждан и организации, связанной с предоставлением в органы государственной власти необходимой информации, снижение количества вынужденных обращений граждан в органы государственной власти для получения государственных услуг и необходимого времени ожидания на 10%; обеспечение гарантированного уровня информационной открытости органов государственной власти, повышение уровня доверия и взаимодействия, сокращение затрат времени на реализацию гражданами РФ своих конституционных прав и обязанностей; повышение оперативности и

качества принимаемых решений, сокращение издержек на организацию административно-управленческих процессов в органах государственной власти.

В соответствии с рейтингом Лондонской школы бизнеса Россия в 2008 г. повысила свои показатели эффективного использования инфо-коммуникационных технологий в целом (образование, организации, бизнес, пользователи) и опередила такие страны, как Индия и Китай, набрав 6.1 балла по десятибалльной шкале.

В результате реализации основных направлений и мероприятий, предусмотренных Указом Президента РФ от 7 февраля 2008 г. «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», к 2015 г. должны быть достигнуты следующие показатели: место России в международных рейтингах в области развития информационного общества – *в числе двадцати ведущих стран мира*, место РФ в международных рейтингах по уровню доступности национальной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для субъектов информационной сферы – *не ниже десятого*; уровень доступности для населения базовых услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий – 100%; сокращение различия субъектов РФ по интегральным показателям информационного развития – до 2 раз; наличие персональных компьютеров, в том числе подключенных к сети Интернет, – в *75%* домашних хозяйств; доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота – 70%; доля архивных фондов, включая фонды аудио– и видеоархивов, переведенных в электронную форму, – не менее 20%, библиотечных фондов в общем объеме фондов общедоступных библиотек – не менее 50%, в том числе библиотечных каталогов – 100%[5].

В соответствии с программой «Электронная Россия» все основные государственные службы должны иметь свои сайты, содержащие необходимую и обычно достаточно оперативную информацию по соответствующим вопросам. Вместе с тем интерактивные формы связи используются пока эпизодически. Актуально создание единого портала услуг для широкого круга пользователей.

Выступая на заседании Президиума Госсовета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации» в г. Петрозаводске 17 июля 2008 г., Президент РФ В.А. Медведев подчеркнул: «Уже довольно значительное количество лет мы говорим об “электронном правительстве”. Никто не спорит с самой идеей электронного правительства, все согласны с тем, что информационные технологии повышают и прозрачность государственных услуг, снижают уровень коррупции, но реально почти ничего не меняется. Есть, правда, и неплохие примеры. Мы сейчас, находясь в Карелии, посмотрели ряд таких неплохих примеров, связанных с действием “электронного правительства”. Но это только самое начало. Практически нигде граждане не могут непосредственно со своего рабочего места или из дома отправить декларацию, заключить договор, да и просто узнать о том, как происходит движение документа, с которым они обратились в органы государственной власти, что, естественным образом, действительно способствовало бы устранению бюрократических препон и снижению коррупции. Нет реальных подвижек и во внедрении межведомственного электронного документооборота, да и в формировании так называемых закупок в режиме онлайн. Нет единой системы учета результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых за счет государственного бюджета. Одна из причин такого положения дел состоит в низком уровне компьютерной грамотности самих государственных и муниципальных служащих. Это не единственная причина: есть и финансовые причины, и организационные. Но эта причина самая сложная, потому что она ментальная. Между тем именно государственные служащие должны задавать здесь тон

всей работе. Тем более что, по сути, преимущественно электронный документооборот должен стать реальностью уже в 2010 году»[6].

Д.А. Медведев указал на необходимость 1) организации непрерывного обучения госслужащих и введения этого критерия в результаты периодической аттестации, предусмотренной законом; 2) унификации страниц государственных учреждений в Интернете, с тем чтобы гражданам было легче воспринимать ту информацию, которая в них есть; 3) формирования национальных стандартов доступности (к примеру, такой стандарт был принят в ходе нашей работы по подключению школ к Интернету в рамках проекта «Образование»; 4) создания административных регламентов, чтобы гражданин, заявитель, организация понимали, что происходит с его документом; 5) повышения компьютерной грамотности населения страны.

В Российской Федерации уровень развития интерактивной формы связи пока ниже, чем в экономически развитых государствах. Так, в органах власти Москвы начальное присутствие на стадии внедрения «электронного правительства» оценивается в 100%, развитое – 75%, интерактивное – 36%, транзакционное – на уровне эксперимента, сетевое – 30%. По индексу непрозрачности Российская Федерация занимает 40-е место среди 48 крупнейших стран (рядом с Китаем).

Развивается сеть российских региональных порталов, работающих в основном на начальной стадии внедрения «электронного правительства». На сервере «Официальная Россия» наряду с федеральными представлены и органы региональной власти Российской Федерации. На сайтах Минрегионразвития РФ – minregion.ru (Органы исполнительной власти субъектов РФ) и Минсвязи РФ – inforegion.ru (Электронное развитие регионов России, паспорт региона) размещена соответствующая информация о порталах субъектов исполнительной власти Российской Федерации. Пока эти порталы не входят в единую информационную сеть с обратной связью.

Оценка готовности к реализации услуг «электронного правительства» в регионах России по методике Минсвязи РФ и Института развития современного общества складывается из оценок пяти подиндексов.

1. Доступ органов власти к ИКТ. Оценивается по показателям наличия ПК, локальных сетей и доступа к Интернету органов регионального и местного самоуправления.

2. Индекс веб-присутствия органов власти региона. Оценивается с точки зрения полноты присутствия и информационной насыщенности региональных и муниципальных органов власти в «вебе».

3. ИКТ-инфраструктура региона. При оценке учитываются показатели развития стационарной и мобильной телефонной связи, наличия ПК, доступа к Интернету населения и предприятий.

4. Развитие электронной коммерции в регионе. Определяется по показателям использования Интернета предприятиями и организациями региона для предоставления и получения информации о товарах и услугах, для размещения и получения заказов и проведения расчетов.

5. Человеческий капитал. Оценивается по уровню образования населения, масштабам подготовки ИКТ-специалистов, развитости научного потенциала региона и мотивации использования ИКТ населением.

Общий индекс готовности регионов к работе «электронного правительства» получается как среднее арифметическое оценок подиндексов.

Первые места в рейтинге готовности регионов к деятельности «электронного правительства» занимают Москва и Санкт-Петербург, благодаря высоким показателям развития ИКТ–инфраструктуры, человеческого капитала и электронной коммерции.

Далее следует Томская область, Республика Карелия и др. Хорошие показатели индекса веб-присутствия органов у Чувашской области.

Регионы России демонстрируют существенное различие в уровне использования ИКТ в управлении. В табл. 6 приводятся данные по 20 регионам, имеющим наиболее высокий рейтинг готовности к работе «электронного правительства».

Таблица 6

Рейтинг готовности регионов к работе «электронного правительства» (по данным Института развития информационного общества)

Место в рейтинге	Регион	Индекс готовности регионов к «ЭП»	Доступ органов власти к ИКТ	Веб-присутствие органов власти	ИКТ-инфраструктура	Развитие электронной коммерции	Человеческий капитал
1	Москва	6,20	5,13	5,62	6,87	7,00	6,40
2	С.-Петербург	5,22	4,34	5,42	5,26	5,50	5,57
3	Томская обл.	4,54	5,51	4,38	4,27	3,93	4,62
4	Республика Карелия	4,15	4,77	5,84	3,74	3,73	2,66
5	Ханты-М. АО	4,14	5,45	3,52	4,53	4,14	3,08
6	Самарская обл.	3,91	3,56	4,85	3,67	4,01	3,47
7	Иркутская обл.	3,88	4,29	4,13	3,51	4,27	3,21
8	Ярославская обл.	3,86	4,68	5,14	3,07	3,39	3,02
9	Хабаровский край	3,77	4,56	2,48	3,58	4,83	3,40
10	Московская обл.	3,66	3,89	3,97	3,84	3,48	3,13
11	Новосибирск. обл.	3,59	3	3,02	3	4,2	3
12	Ямало-Ненецкий АО	3,52	4,89	2,36	4,28	3,50	2,58
13	Ростовская обл.	3,51	4,32	4,07	2.88	2.93	3,33
14	Чувашская обл.	3,49	4	5,68	2	2,4	2
15	Мурманская обл.	3,43	4	2.73	3	3,2	2
16	Свердловская обл.	3,43	3,14	3,59	3,15	4,29	29
17	Приморский край	3,42	4,6	3,04	3,45	3,11	3,13
18	Калужская обл.	3,40	3,79	3,81	3,02	3,35	3,04
19	Тюменская обл.	3,40	4,01	2,99	3,69	3,42	2,88
20	Пермская обл.	3,39	3,85	3,47	3,25	3,59	2,77
…	…….						
Показатели отстающих регионов		2	2	2	1,6-2		2

Формирование «электронного правительства» находится в неразрывной связи со всем процессом российских реформ, прежде всего с повышением эффективности государственной службы на основе современных методов управления. Как отмечал В.В. Путин, «задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению»[7].

Роль «электронного правительства» в России, причем на всех уровнях управления, будет возрастать и в связи с реализацией национальных проектов, реформой местного самоуправления. Поэтому актуально функционирование единого информационного портала «Местное самоуправление». Технологические решения обычно бывают довольно удачны в плане решения локальных задач, что способствует реализации социальных программ.

Большинство успешных шагов в развитии ИКТ в государственных учреждениях носят в основном внутриведомственный характер. Однако необходимо развивать и межведомственное взаимодействие, расширять ряд государственных услуг, оказываемых гражданам через Интернет.

Тезис о том, что использование информационно-коммуникационных технологий позволяет оптимизировать характеристики качества государственного управления, неверен. Необходимо, чтобы реализация проектов административного реинжиниринга сопровождалась обязательной коррекцией законодательства, а также предполагала выполнение технических заданий не только держателем соответствующего бюджета, но и высшим руководством страны и гражданами, заинтересованными в правильности применения информационно-коммуникационных технологий для повышения прозрачности, подконтрольности и оперативности деятельности власти. Для контроля трансформации и функционирования «электронного правительства» необходим постоянный как специальный (профессиональный), так и общественный аудит. Эффективность программы развития «электронного правительства» можно оценивать по «технологическим» параметрам: снижение трудовых затрат органов власти на обмен информацией, уменьшение административной нагрузки на граждан в организациях, сокращение времени ожидания ответа на запросы и сокращение количества персональных обращений граждан, повышение степени открытости органов государственной власти и оперативности принимаемых ими решений.

Российская программа «электронного правительства» фактически направлена на совершенствование работы государственных структур через использование информационно-коммуникационных технологий и в меньшей степени ориентирована на повышение качества государственного управления. При сходстве многих положений программа «Электронная Россия» пока отличается от аналогичных зарубежных программ концептуально. Ориентация на клиента, учет его потребностей и повышение качества его обслуживания не являются в ней приоритетами. По сути, клиент «Электронной России» – в первую очередь правительство, а потом уже граждане.

Естественно, это не означает, что граждане и бизнес не выиграют в случае успешной реализации программы. Однако выгода для них согласно концепции программы будет следствием результата ее реализации.

В качестве технологических приоритетов формирования «электронного правительства» в современной России выступают прежде всего развитие систем обеспечения удаленного доступа граждан к информации о деятельности государственных органов, предоставление государственных услуг с использованием ИКТ, развитие защищенной межведомственной системы документооборота, внедрение систем планирования и мониторинга деятельности органов государственной власти, а также создание нормативно-правовой базы формирования «электронного правительства».

В качестве стратегических должны быть признаны задачи перехода к более высоким стадиям функционирования «электронного правительства», взаимосвязи электронного государственного управления и характера административных реформ, большей ориентации на нужды граждан, как потребителей государственных электронных услуг.

Реализация программы «электронное правительство» неразрывно связана с общим состоянием государственного управления в стране, характером и ролью бюрократии и элит в обществе, развитием правовых институтов, управленческой ментальностью. Развитие программы «электронное правительство» в современных условиях России должно представлять собой систему комплексных мероприятий по повышению качества государст-

венного управления в целом, являющуюся в то же время составной частью процесса «создания новой телекоммуникационной инфраструктуры будущего»[8].

«Электронное правительство» может функционировать как в русле демократических, так и в условиях авторитарно-корпоративных преобразований. На XXVIII Всемирном конгрессе по проблемам государственного управления (Киев, 2005 г.) отмечалось, что в основе понимания современного управления по-прежнему лежит классическая веберовская теория бюрократии, дополненная концепцией и практикой создания «электронного правительства».

---

[1] См.: Ирхин Ю.В. «Электронное правительство»: теория и практика // Гос. служба. №4. 2008.

[2] См.: Yang K., Rho S.-Y. E-Government for Better Performance: Promises, Realities, and Challenges // International Journal of Public Administration. 2007. Vol. 30. Is. 11, Sept.

[3] Барбер М. Государственная служба: эффективная и аполитичная //Британские политические традиции и реформа власти в России. Матер. междунар. науч.-практ. конф. в Рос. академии гос. службы при Президенте РФ. М.: РАГС, 2005.

[4] См.: Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)» // Собр. законодательства РФ. 2002. №5. Ст. 531; Постановление Правительства РФ №502 от 15 авг. 2006 г. «О внесении изменений в федеральную целевую программу “Электронная Россия (2002-2010 годы)».

[5] См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 7 февр. 2008 г.

[6] См.: Медведев Д.А. О реализации «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации»: речь на заседании Президиума Госсовета в г. Петрозаводске 17 июля 2008 г.

[7] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 г.

[8] Россия 2020. Главные задачи развития страны: выступление Д.А. Медведева. М., 2008. С. 56.

Е.Л. Сысолятина

СОВРЕМЕННЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ПАРАДИГМА

Парламентаризм – сложное явление. При определении сущности этого понятия возникает ряд проблем методологического характера, что обусловлено, с одной стороны, неоднозначностью его понимания и множественностью подходов к нему, а с другой – трудностью воплощения принципов, составляющих основу парламентаризма, в политическую действительность.

В политической науке проблемы, связанные с функционированием властных институтов, базирующихся на принципах парламентаризма, неоднократно становились объектом пристального внимания не только для зарубежных, но и отечественных исследователей. Можно выделить два основных подхода к трактовке феномена парламентаризм.

В рамках первого подхода, правового по своей сути, парламентаризм рассматривается как форма государственного правления, существование и развитие которого связывают с наличием в обществе таких институциональных компонентов, как парламент, принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, партийная система. Степень развитости парламентаризма во многом зависит от того, насколько полно реализованы указанные принципы на практике.

Второй подход – политологический – позволяет сконцентрировать внимание на комплексном характере феномена парламентаризм, поскольку наличие институциональных компонентов не является подтверждением факта существования этого феномена в государстве и обществе. На его развитие оказывают огромное влияние характер политической культуры, особенности политического режима, геополитические характеристики государства.

Кроме того, развитие парламентаризма в государстве зависит не только от политических, но и от конкретно-исторических условий. Наиболее яркое воплощение он получил в Великобритании.

Сущность парламентаризма предопределяли изменения в его исторических функциях и структуре, «зачастую она выражалась путем обособления и подчеркивания какого-либо отдельного его элемента»[1]. Изначально понятие парламентаризма связывалось с конституционной и законодательной властью парламента. Это означало, что конституция и прочие законы, принятые парламентом, призваны ограничить волю правителя. Позднее выражением сущности парламентаризма стали идея суверенитета и обладание парламентом верховной властью, а также практика подотчетности парламенту системы правления и ответственность правительства перед парламентом.

Сущность парламентаризма напрямую связана с системой разделения власти. В ней парламентаризм предстает в качестве механизма реализации притязаний на власть, которые гарантирует конституция парламенту, в то время как парламент вынужден считаться с такими же конституционными гарантиями других институтов власти. В системе разделения власти парламентская власть ограничена системой сдержек и противовесов. Законодательные полномочия парламента находятся под контролем конституционного суда, который обеспечивает надзор за соблюдением конституционных норм. В Конституции Российской Федерации, по справедливому замечанию О.Н. Булакова, «термин парламентаризм не употребляется, однако в работах российских ученых

исследуется его содержание в сравнительном ракурсе, а также предполагается применение и воплощение его принципов в российскую действительность»[2].

Появление понятия «парламентаризм» в российской политической теории и практике было обусловлено учреждением в стране первого парламента – Государственной Думы (в 1905 г.). Интерес к проблемам парламентаризма проявляли такие отечественные исследователи, как М.М. Ковалевский, Б.Н. Чичерин, Е.М. Гессен, К. Тахтарев. Они связывали перспективы развития парламентаризма в России с идеей представительной власти. В отечественной политической науке первые исследования по проблемам современного парламентаризма появились сравнительно недавно, в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в., когда Российское государство столкнулось с определенными трудностями в процессе перехода к демократическому строю. С тех пор среди отечественных исследователей нет единства в трактовке вопросов, связанных с теорией и практикой парламентаризма в России. В политологических изданиях представлено огромное множество различных определений, раскрывающих сущность понятия «парламентаризм».

Одни исследователи (М.В. Баглай, О.И. Зазнаев, А.А. Мишин и др.) предлагают рассматривать парламентаризм в качестве системы организации государственной власти, которая базируется на принципе разделения властей и в которой привилегированное положение занимает парламент. В рамках данного подхода центральным актором системы государственного управления становится законодательный орган, а правительство, осуществляющее власть исполнительную, несет непосредственную ответственность перед ним. Другие (Р.Я. Евзеров, Е.С. Строев, В.Е. Чиркин) уверены в том, что парламентаризм – это такая форма правления, в которой парламент обладает равным набором полномочий наряду с другими органами власти. В ней парламент является одним из ведущих элементов системы сдержек и противовесов, поскольку он функционирует «как представительный и законодательный орган, обладающий контрольными полномочиями»[3]. Третьи (Ю.А. Веденеев, В.А. Закс, С.А. Котляревский) оценивают парламентаризм как «режим обязательной полной солидарности между правительством и органом или органами, которые признаются авторитетными выразителями народного мнения»[4].

Исходя из сказанного, парламентаризм является неотъемлемым элементом государственного управления. В основе его лежат следующие принципы:

– главенствующая роль парламента в качестве общенационального представительного органа государственной власти;

– высокий уровень законодательной и контрольной компетенции парламента при взаимодействии с другими органами власти;

– разделение властей.

Указанные подходы к определению сущности парламентаризма свидетельствуют о том, что сегодня исследования в этой области осуществляются в рамках институционально-правовой парадигмы. В большинстве работ анализируется специфика парламентаризма через призму правовой деятельности политических институтов, на которых он базируется. В связи с этим логичным представляется частое обращение к механизмам функционирования парламента. Природа парламентаризма неразрывно связывается с политическим институтом, а иногда даже отождествляется с ним: «парламентаризм – это реальный политико-правовой институт, воплощающий в себе единство представительной и законодательной власти в обществе, где существует разделение властей»[5]. Вследствие этого вполне закономерным оказывается вопрос об оправданности подобного рода отождествления. И, кроме того, особую значимость приобретает вопрос

о точности определения степени парламентаризации политической системы с помощью анализа ее институционально-правовых составляющих.

В поисках ответов на поставленные перед нами вопросы обратимся к выявлению специфики тождества «парламентаризм – парламент». Чтобы судить о правомерности тождества, расставим в нем соответствующие акценты.

Итак, по мнению большинства политических исследователей, существует два основных подхода к пониманию институциональной сущности парламентаризма. В узком смысле парламентаризм – это отдельная часть полномочий, которыми наделяется парламент в демократическом режиме. Прежде всего, речь идет о представительной функции парламента, его «способности свободно обсуждать и принимать политические решения в виде законов»[6]. В более широком смысле парламентаризмом – это теория и практика функционирования парламента в качестве ведущего органа системы государственного управления, наделенного специфическими полномочиями. К ним относят «полномочия законодательства, избрания правительства, контроля за его деятельностью и другими органами исполнительной власти, их отставки, а также отставки главы государства»[7].

Таким образом, обобщив приведенные точки зрения, мы делаем вывод о том, что в отличие от иных видов государственного устройства парламентаризм базируется на доминирующем положении законодательного органа – парламента – в системе разделения властей, в качестве ведущей функции которого называется инициатива народного представительства.

Рассматривая проблему представительства, мы можем выделить несколько подходов к нему.

Прежде стоит заметить, что Т. Гоббс считал идею народного представительства неприемлемой и опасной, поскольку «носитель лица народа или член собрания, являющегося таким носителем, в большинстве случаев отдает предпочтение своим интересам»[8].

Противоположный и наиболее распространенный подход к проблеме необходимости представительной формы правления описан в трудах Ш. Монтескье. Он не отрицает идеальной конструкции, в соответствии с которой власть принадлежит народу, но указывает на то, что в крупных государствах представительство имеет мало шансов на воплощение, а в малых оно связано с непреодолимыми трудностями в реализации, поэтому «необходимо, чтобы народ делал посредством своих представителей все, чего он не может делать сам»[9].

Еще один подход к проблеме представительства связан с именем Ж.Ж. Руссо, который задается вопросом о том, что же делегирует избиратель в органы представительного правления – волю или власть? Руссо говорит о неотчуждаемости суверенитета и отмечает, что «депутаты народа не являются и не могут являться его представителями; они лишь его уполномоченные; они ничего не могут постановлять окончательно»[10].

Небезынтересными оказываются и рассуждения Дж.С. Милля о характере представительного правления. В частности, он рассматривал представительность в качестве идеала государственного правления, связывая его с развитием политической культуры, «ценностей и мотиваций»[11], преобладающих в обществе. Милль отмечал, что представительность «тем больше подходит для народа, чем выше его культурное развитие»[12].

На современном этапе развития парламентаризма отечественные исследователи (Е.Д. Богатырев, О.Н. Булаков, Т.Н. Митрохина, И.М. Степанов), рассматривающие представительную функцию парламента в качестве основной, считают, что она заклю-

чается в «выражении воли народа как основы государственной власти и должна реализовываться путем проведения периодических свободных выборов»[13]. Кроме того, предполагается, что основными инструментами и средствами политической реализации принципов представительности и выборности служат политические партии – главный институт выражения общественного мнения. Механизм нормального функционирования парламента должен соответствовать следующей схеме: выборы, в которых принимают участие различные политические партии, обеспечивают «выявление интересов различных социальных групп, учет федеративных связей и отношений, а также мирный, ненасильственный переход государственной власти от одних выборных представителей общества к другим на основе свободного волеизъявления избирателей»[14].

В итоге парламент является единственным органом общенародного представительства в системе органов государственного управления, поскольку именно народу предоставлено право его формирования «по партийно-политическому или территориальному принципу посредством депутатского корпуса»[15]. Выборность не только подкрепляет законодательную функцию парламента, но и предопределяет сопричастность ему избирателей. Представительство является определяющим свойством парламента, поскольку «по рождению этому политическому институту предписывалось быть органом власти, в рамках которого осуществляются выражение, согласование, защита интересов всех категорий граждан»[16]. Именно на его заседаниях обсуждаются различные позиции и специфические интересы, ведутся поиски компромиссов.

Не менее важными чертами представительной ветви власти наряду с выборностью, представительством интересов и четким (законодательно закрепленным) набором полномочий являются «системность» и «коллегиальность». Так, по мнению О.Н. Булакова, «в пользу системности представительной ветви власти можно назвать единый источник власти (народ), общие принципы формирования и деятельности, единую компетенцию с разделением территории воздействия»[17]. Коллегиальность же выражается через состав и структуру парламента.

Между тем, Н.И. Бирюков и В.М. Сергеев предлагают наделить принцип представительности, на котором базируется деятельность парламента, новыми смыслами. По их мнению, «представительность» должна включать в себя не только механизм делегирования полномочий и систему переговоров, но и такие составляющие, как «типичность» и «символ»[18].

Это означает, что, с одной стороны, парламент наделен качественными характеристиками определенной социальной группы, т.е. является «представителем нации в миниатюре»[19]. Он призван выражать реакцию общества на события, происходящие в политической сфере, поддерживать с ней связь через эффективную систему обмена информацией – свободные средства массовой информации. С другой стороны, парламент осуществляет народное представительство на более высоком уровне – символическом, поскольку сегодня его деятельность ассоциируется с демократическим строем, в случае угрозы которому в первую очередь подвергается критике со стороны противников демократии и становится основным объектом защиты ее сторонников именно парламент.

Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что представительную функцию парламента можно охарактеризовать с помощью совокупности черт, важнейшими из которых являются наличие реального механизма функционирования представительных учреждений и открытый характер взаимодействия их и гражданского общества.

Однако роль парламента в системе власти не исчерпывается одним лишь представительством: «представительное собрание следует избирать не для того, чтобы оно выносило какие-нибудь активные решения, – задача, которую оно не в состоянии хорошо выполнить, – но для того, чтобы создавать законы или наблюдать за тем, хорошо ли соблюдаются те законы, которые уже им созданы»[20]. Впрочем, Ж.Ж. Руссо подчеркивал, что «законодательная власть принадлежит только народу и может принадлежать только ему»[21].

Современные исследователи отмечает, что «в политическую науку парламент вошел как понятие, отражающее одну из сторон государственной власти, а именно ее законодательную функцию, и констатирующее тем самым разделение властей в обществе»[22]. Институциональный подход позволяет определить парламент как «общегосударственный представительный орган, одна из основных функций которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти»[23]. Эта функция зафиксирована в современных конституциях подавляющего большинства стран мира. Общегосударственный представительный орган может иметь различные наименования: Парламент (Франция), Конгресс (США), Сейм (Латвия), Федеральное Собрание (Россия)[24] и др.

Следовательно, в различных государствах парламенты могут иметь некоторые сходные функции. Действительно, обращение к функциональному методу позволяет выяснить их роль в системе развитого парламентского правления.

Во-первых, парламент – это высший общенациональный государственный орган народного представительства. Он занимается институционализацией господствующих в обществе интересов, политических ориентаций и настроений. Одновременно парламент является институтом гражданского общества, соединяя суверенитет народа с государственной властью. В свою очередь «народное представительство придает системе государственного управления демократический характер, а самому парламенту – широкую социальную доступность и открытость»[25].

Во-вторых, парламент в качестве представительного органа является важнейшим институтом в системе разделения властей. Он имеет реальные возможности влиять на каждый элемент триады любого уровня государственной власти. Поэтому парламент – это единственное место публичной защиты интересов различных классов, социальных слоев и групп общества. По мнению Й. Шумпетера, важнейшим полномочием парламента является его способность формировать правительство[26].

В-третьих, парламент выполняет законодательную функцию. Именно он создает «первичный слой правового государства, нормативно-правового обеспечения жизнедеятельности человека и общества в целом»[27], возводит верховенство права в априорную ценность.

В-четвертых, парламент – важнейший элемент системы формирования, правового обеспечения и реализации внешней политики государства. Сообразно с этим «активная внешнеполитическая деятельность членов парламента – непременное условие эффективного и авторитетного парламентаризма»[28].

В-пятых, парламент обладает определенными полномочиями контроля за действиями правительства и других высших органов государственной власти. В определенной степени он способен корректировать их курс. От уровня парламентского контроля – важнейшей формы социального контроля – зависят степень демократизма и правовой характер государства.

Наконец, важно учитывать и идеологическую функцию парламента, осуществление которой способствует адаптации демократических ценностей в обществе.

Таким образом, благодаря этим функциям парламента в обществе может возникнуть и функционировать парламентаризм как реальный политико-правовой институт, обеспечивающий реализацию интересов всех социальных слоев и групп общества. Анализ «полноты их реализации позволяет говорить о наличии или отсутствии необходимых, а по многим позициям и достаточных условий существования парламентаризма и парламентской демократии в целом»[29].

Несмотря на то что «система парламентаризма предполагает приоритетную роль парламента в структуре государственного управления жизнью общества»[30], власть парламента небезгранична. В системе разделения властей существуют институты, препятствующие установлению диктатуры парламента, в частности, право вето, которым может воспользоваться глава государства, отклонив законопроекты, принимаемые парламентом, право роспуска парламента, практика признания закона неконституционным и отказ от его реализации по решению Конституционного Суда.

Мы уже выяснили, что парламентаризм и парламент – взаимосвязанные явления: первый немыслим без второго. Тем не менее, даже их взаимообусловленность не является гарантией того, что парламент как высший представительный и законодательный орган страны не лишится признаков, присущих парламентаризму. В каких случаях можно ожидать негативного развития событий?

Во-первых, утрата парламентом части полномочий может быть связана с увеличением роли органов исполнительной власти в различных областях общественной и государственной жизни.

Во-вторых, исполнительная власть способна использовать разнообразные методы воздействия[31] на парламент. Крайним средством подобного воздействия можно назвать полную ликвидацию представительных учреждений.

В-третьих, независимо от места, занимаемого парламентом в государственном механизме, весьма существенной тенденцией является усиление воздействия на него многообразных групп, представляющих, как правило, интересы различных группировок внутри правящих элит. Они добиваются проведения через парламент выгодных для себя законопроектов, выделения с целью их реализации крупных ассигнований из государственного бюджета.

Между тем существуют и некоторые факторы оптимизма. В частности, ослабление роли парламентов и выдвижение на первое место в системе государственных органов правительств не является постоянным. Подобная ситуация чаще всего характерна для периода кризиса в экономической и социально-политической жизни страны: «право созывать и распускать законодательный орган – право, которым обладает исполнительная власть, – не дает исполнительной власти верховенства над законодательной, а является просто доверенным полномочием, данным ей в интересах безопасности народа в том случае, когда неопределенность и переменчивость человеческих дел не могут вынести постоянного установленного правила»[32]. Поэтому при нормальном развитии государства не будет возникать серьезных угроз парламенту, а следовательно, и парламентаризму.

Подводя итог, следует сказать, что понятие «парламентаризм» в рамках институционального подхода отождествляется с понятием парламента, т.е. сводится к особому случаю – функционированию политико-правового института, основанного на единстве представительной и законодательной власти в обществе. Мы же придерживаемся мнения о том, что подобное видение не только принижает историческое значение парламентаризма, но и нивелирует его нормативно-ценностную

составляющую, поскольку «наличие законодательного органа еще не означает наличия парламентаризма как особого социального и политического института современного цивилизованного общества»[33].

Итак, парламентаризм и парламент – понятия взаимообусловленные, но не тождественные. Парламент является базой парламентаризма – особой демократической системы организации государственной власти, в которой парламент с его представительной, законодательной и контрольной компетенцией занимает ведущее положение.

Рассмотрев основные функции парламента и его роль в структуре парламентаризма, перейдем к следующей важной институционально-правовой составляющей, а именно к системе разделения властей. Этот элемент представляет для нас определенный интерес, прежде всего потому, что с его помощью можно наиболее полно охарактеризовать роль парламента в системе властных отношений, а значит и оценить уровень парламентаризма, исходя из способа реализации принципа разделения властей.

Следовательно, необходимо проанализировать сущность понятия парламентаризм через систему властных отношений. Речь пойдет о парламентаризме как «парламентской системе организации и функционирования верховной государственной власти при разделении ее законодательных и исполнительных функций»[34].

Прежде всего отметим, что, по мнению отечественных исследователей, основная цель разделения властей состоит не только в «создании эффективного механизма функционирования государственных органов, но и в безопасности граждан от произвола и злоупотребления властей, обеспечении политических свобод»[35]. Кроме того, принцип разделения властей является одним из неотъемлемых признаков (атрибутов) правового государства.

Согласно истории политических учений идея разделения властей возникла в эпоху античности, однако окончательное закрепление она получила в XVII – XVIII вв. Идея разрабатывалась английскими и французскими мыслителями – Дж. Локком, Т. Гоббсом, Ш. Монтескье. Это учение было построено на выделении трех видов власти и требовании их распределения между различными государственными органами. Причем, приоритет отдавался власти законодательной: «законодательная власть является не только верховной властью в государстве, но священной и неизменной в руках тех, кому сообщество однажды ее доверило»[36].

В соответствии с классическим принципом разделения властей законодательная власть занимается изданием законов, исполнительная осуществляет управление на основании изданных законов, судебная контролирует соблюдение законов и вершит правосудие. Таким образом, за длительную историю своего существования концепция разделения властей, возникшая как идея, постепенно превращается не только в политический, но и в конституционный принцип многих государств.

Сообразно с этим различают два аспекта разделения властей – юридический и политологический. Правовой аспект подразумевает закрепление принципа разделения властей в конституциях и других нормативных актах государств. Впервые свое юридическое оформление он находит в Конституции США (1778), а также «в конституционных актах Великой французской революции (1789 – 1794)»[37]. В настоящее время принцип разделения властей представлен в конституциях большинства стран мира, причем способ его реализации зависит от исторических особенностей конкретного государства. Особенно четкую формулировку традиционная триада властей получила в конституциях постсоциалистических государств, что связано со стремлением пре-

одолеть «постулат о единстве власти в односторонней, тоталитарной трактовке этого понятия»[38].

В отличие от юридического политологический подход позволяет сконцентрировать внимание на анализе практической (прикладной) составляющей деятельности органов государственной власти при разделении властных полномочий в условиях политического процесса. Таким образом, принцип разделения властей предполагает специализацию государственных органов по видам государственной деятельности, по их функциональному признаку:

– законодательные органы власти принимают законы как высшие по юридической силе нормативно-правовые акты;

– органы исполнительной власти организуют исполнение законов и иных правовых актов через исполнительную и распорядительную деятельность, носящую подзаконный характер;

– органы судебной власти осуществляют правосудие, подчиняясь только законам.

Однако, по справедливому замечанию О.Н. Булакова, функциональный подход «выглядит несколько упрощенно, так как игнорирует многообразие направлений деятельности современного государства»[39]. Реализация принципа разделения властей – это разделение не только функций, но и властных полномочий. Кроме того, при его реализации не должно нарушаться единство государственной власти, обеспечивающие синтез стратегических целей и направлений деятельности всех органов государственной власти. Следовательно, целями разделения властей являются «1) четкое определение функций различных государственных органов; 2) контроль государственными органами друг друга на конституционной основе; 3) борьба со злоупотреблениями властью»[40]. Каждая из ветвей власти самостоятельна и независима в реализации своих полномочий; ни одна из ветвей власти не может выполнять функции другой ветви власти. Все государственные органы действуют в рамках своей компетенции. При этом все ветви власти взаимосвязаны, взаимодействуют и образуют единый государственный организм.

Между тем отечественными исследователями (О.Н. Булаковым, Ю.А. Тихомировым, В.Е. Чиркиным) отмечают, что разграничение ветвей власти может быть весьма условным, а иногда и противоречивым, поскольку, с одной стороны, в сферу законодательной власти могут вмешиваться органы исполнительной власти, глава государства, судебные органы, с другой – «парламент тоже участвует в исполнительно-распорядительной деятельности, причем не только по вопросам внутренней организации, но и в сфере управления государственными делами, участвует парламент и в решении вопросов, относящихся по существу к прерогативам судебной власти»[41]. К тому же «степень разделения властей зависит и от партийной системы»[42]. Например, однопартийность приводит к значительной концентрации властей, и, наоборот, соперничество партий ослабляет связи различных центров власти.

Сообразно с этим закономерным следствием реализации принципа разделения властей является создание противовеса каждому виду власти. Для практического воплощения принципа разделения властей необходим следующий порядок взаимоотношения органов государственной власти: различные власти сдерживают и контролируют друг друга, не допуская концентрации власти в едином центре. Поэтому организационно-правовым выражением принципа разделения властей становится система сдержек и противовесов. Устанавливаемая конституционно, эта система представляет собой механизм уравновешивания власти, а также совокупность правовых ограничений

конкретной власти, благодаря которым создаются дополнительные правовые гарантии, препятствующие развитию в государстве авторитарных и тоталитарных тенденций, обеспечиваются свобода в обществе, защита прав и свобод человека и гражданина.

Система сдержек и противовесов может быть представлена следующим образом:

– применительно к законодательной власти элементами такой системы выступают четкая процедура законодательного процесса (право законодательной инициативы, порядок обсуждения законопроекта, принятия закона и его опубликования), право вето главы государства, временные рамки действия депутатского мандата.

– в отношении исполнительной власти ограничительными мерами являются принцип подзаконности правотворческой деятельности, институт импичмента президента и вотума недоверия правительству, запрет ответственным работникам исполнительных органов избираться в состав законодательных структур.

– для судебной власти правоограничивающими средствами считаются, например, презумпция невиновности, принцип гласности и состязательности, институт отвода судьи.

Кроме того, необходимо учесть, что с разделением властей тесно связан принцип двухпалатности парламентской системы, поскольку бикамерализм является «подсистемой горизонтального разделения властей, где основное внимание уделяется взаимному контролю и балансу между палатами парламента»[43]. Следовательно, горизонтальное разделение властей – признак демократической организации парламента. В то же время полнота реализации вертикального и горизонтального принципа разделения властей служит «непреложным постулатом демократии»[44], критерием демократичности политической системы.

Нами установлено, что теория разделения властей строится на принципе равенства всех трех ветвей власти. Вместе с тем еще со времени создания особая роль отводится законодательной власти и органу, призванному ее осуществлять, парламенту. Именно поэтому идея парламентаризма тесно связана с принципом разделения властей.

Таким образом, разделение властей и парламентаризм – взаимосвязанные и взаимозависимые государственно-правовые явления. Характер и степень развития парламентаризма зависят от того, как реализован принцип разделения властей, что, в свою очередь, обусловлено множеством факторов, наиболее важный из которых – форма правления государства. Категория формы правления государства отражает особенности организации верховной государственной власти, порядок образования и структуры высших государственных органов, а также характер их отношений друг с другом и населением.

---

[1] Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О.Н. Булакова М.: Эксмо, 2005. С. 45.

[2] Там же. С. 29.

[3] Евзеров Р.Я. Парламентаризм и разделение властей в современной России. URL: http://www.ons.gfns.net/1999/1/07.htm (дата обращения: 06.05.2006 г.).

[4] Котляревский С.А. Сущность парламентаризма // Новое время. 1994. №14. С. 58.

[5] Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. С. 30.

[6] Евзеров Р.Я. Парламентаризм и разделение властей в современной России.

[7] Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. С. 30-31.

[8] Гоббс Т. Сочинения: в 2 т. / сост., ред. В.В. Соколов; пер. с лат. и англ. М.: Мысль, 1991. Т.2. С. 144-146.

[9] Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М.: Гос. изд-во полит. лит, 1955. С. 292-293.

[10] Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. М.: КАНОН-пресс, 1998. С. 281.

[11] Hamburger J. John Stuart Mill on Liberty and Control. New Jersey: Princeton University Press, 1999. P. 20.

[12] Mill J.S. Considerations on Representative Government. N.Y.: Liberal Arts Press, 1958. P. 69.
[13] Парламентское право России / под редакцией И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 1999. С. 34.
[14] Там же. С. 34.
[15] Митрохина Т.Н. Функциональность представительного органа власти // Власть. 2006. №3. С. 26.
[16] Там же. С. 26.
[17] Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. С. 24-28.
[18] Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. М.: Агентство «Издательский сервис», 2004. С. 14-15.
[19] Там же. С. 15.
[20] Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. С. 292-293.
[21] Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты. С. 245.
[22] Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. С. 22.
[23] Горылев А.И. Особенности парламентаризма в современной России. URL: http://www.unn.ru/rus/books/vestnik2/stat6.htm (дата обращения: 08.05.2004 г.).
[24] Конституция Российской Федерации. СПб.: Изд. дом А. Громова, 2002. С. 31.
[25] Богатырев Е.Д. Конституционные основы парламентаризма в России // Власть. 2006. №2. С. 12.
[26] Шумпетер Й.А. Капитализм, Социализм и Демократия / предисл. и общ. ред. В.С. Автономова; пер. с англ.. М.: Экономика, 1995. С. 360.
[27] Там же. С. 12.
[28] Керимов А.А. Парламентаризм в современной России: особенности становления и развития: дис. … канд. полит. наук. Екатеринбург, 2006. С. 29.
[29] Богатырев Е.Д. Конституционные основы парламентаризма в России. С. 13.
[30] Романов Р.М. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // Полис. 1998. №5. С. 131.
[31] Мишин А.А. Делегированное законодательство // БСЭ. 3-е изд. М.: Советская Энциклопедия, 1972. Т.8. С. 56.
[32] Локк Дж. Избранные философские произведения. М.: Изд-во соц.- экон. лит-ры, 1960. Т.2. С. 89.
[33] Богатырев Е.Д. Конституционные основы парламентаризма в России. С. 13.
[34] Евзеров Р.Я. Парламентаризм и разделение властей в современной России.
[35] Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. С. 15.
[36] Локк Дж. Избранные философские произведения. Т.2. С. 76.
[37] Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. С. 18.
[38] Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. – 1997.№5. – С. 15.
[39] Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. С. 20.
[40] Там же.
[41] Чиркин В.Е. Президентская власть. С. 16.
[42] Дюверже М. Политические партии / пер. с франц. М.: Академический проект. 2002. С. 474.
[43] Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. С. 23.
[44] Чиркин В.Е. Президентская власть. С. 15.

А.В. Сметанин

МОДЕЛИРОВАНИЕ НЕИЕРАРХИЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ: СЛУЧАЙ ПАРЛАМЕНТА

Неиерархические системы во многих аспектах определяют современную жизнь и, без сомнения, будут определять её в дальнейшем. Попытки изучения этих систем предпринимаются во многих отраслях науки, в том числе в теории организации.

Для людей, связанных с практикой управления, подобные структуры представляют немалый интерес: с одной стороны, как гибкий и современный инструмент организации, с другой – как сложная реалия деятельности, требующая пристального изучения.

Одним из наиболее эффективных способов познания объекта является его моделирование. Под моделью мы понимаем упрощенное, но адекватное отражение действительности. На современном этапе создания моделей облегчается благодаря развитию специализированного программного обеспечения.

В статье рассматривается лишь один случай неиерархической организации, а именно случай представительного органа. Парламенты, будучи горизонтально организованными институтами, не первое столетие диктуют жизнь целых государств, и так же долго решается проблема адекватного теоретического отражения этого органа.

Какую же цель преследует моделирование парламента? Думается, можно выделить несколько основных целей:

1) выявление лидеров. Под лидерами традиционно понимают депутатов, определяющих поведение фракций, а также вектор развития парламентских дебатов, процедур, законотворческой деятельности. В контексте организационной теории лидерами стоит считать акторов, обладающих наибольшим влиянием на других акторов, иными словами, это депутаты с наибольшим ресурсом влияния;

2) выявление депутатских группировок. Мы исходим из положения о том, что наличие фракций не полностью объясняет расстановку внутрипарламентских сил;

3) изучение внутренних характеристик как парламента в целом, так и депутатских объединений внутри него (фракций). Речь идёт о консолидированности и однородности групп.

Из перечня следует, что подобные модели важны лоббистам и любым структурам, заинтересованным в быстрейшем прохождении законопроектов, политическим аналитикам и политтехнологам, а также органам исполнительной власти для более эффективной коммуникации с законодательной властью.

Парламент обладает рядом отличий от классической горизонтальной организации. К ним отнесём существование иерархически расположенных узлов, например, президиума парламента и рядовых депутатов, руководителя фракции и членов фракции. Второе отличие состоит в наличии зависимости от внешней среды, например, центральные партийные структуры могут контролировать фракцию, тем самым реальные лидеры остаются за пределами парламента. Третьим отличием является различие в функционировании разных представительных органов на уровне правовых оснований, процедурных моментов, депутатского статуса и т.д., что может влиять на принципы моделирования.

Длительное время создание моделей представительных органов не формулировалось в качестве самостоятельной задачи. Наиболее ранним и примитивным спосо-

бом отображения ситуации служила так называемая «право-левая шкала». Попытке расставить все фракции справа налево, согласно их политическим позициям, как правило, препятствовала размытость политического фона. То, что было можно сделать в XIX в., плохо верифицируется на современных легислатурах. К тому же использование шкалы не решало проблемы идентификации беспартийных депутатов. Шкалирование оказалось ограниченной методикой, не пригодной для управленческого анализа.

Дело в том, что неиерархические, горизонтальные организации определяются не линейной структурой, а сетевой. Следовательно, для моделирования подобных организаций требуется применение сетевых принципов. С середины прошлого века для решения задач этого уровня используется социально-сетевой анализ, получивший развитие в связи с появлением специализированных программных средств[1].

По определению Г.В. Градосельской, социальная сеть – это «особая реальность и особая философия, которая позволяет интегрировать различные математические подходы – статистические, системные, имитационные – с современной социальной теорией»[2].

В качестве примера для моделирования возьмём парламент начала XX столетия – Государственную Думу Российской империи III созыва (1907-1912 гг.). Выбор этот объясняется хорошей изученностью объекта, что дает возможность данные, полученные на основе модели, сверить с данными историков и сделать вывод об адекватности методики.

При моделировании социальной сети наибольшую трудность представляет выбор параметра, по которому определяется характер связи между субъектами: дружба, рабочие отношения, узы землячества, принадлежность к одной политической группировке и т.д. В нашем случае была использована следующая методика.

В Указателях к Стенографическим отчётам Государственной Думы имеются данные о законотворческой активности депутатов[3]. Для спешного внесения законопроекта («законодательного предположения») в Думу требовалось собрать 30 подписей под текстом документа[4]. Зачастую под одним проектом подписывались депутаты разных фракций, хотя данная процедура не была обязательной для членов парламентского объединения. Таким образом депутаты выражали политическую позицию.

Всего за время работы Думы III созыва было подготовлено 158 законопроектов. В среднем каждый депутат участвовал в судьбе 48 предложений, хотя несколько человек не подписали ни единого документа[5]. Для удобства все данные об этом были сведены в таблицу.

Таблица 1

Поддержка законопроектов депутатами (фрагмент)

Депутат	з/п 8	з/п 9	з/п 11
Аджемов М.С.	нет	да	нет
Акимов Е.П.	нет	нет	нет
Александров В.Ф.	нет	нет	нет
Александровский А.П.	нет	нет	нет
Алексеев С.Н.	да	нет	нет

Подобная таблица позволяет выявить лишь связь между «депутатами» и «законопроектами», тогда как наша цель – построить систему связей «депутат-депутат». Для преобразования данных воспользуемся корреляционным анализом[6], предоставляющим возможность установить подобие рядов.

Таблица 2

Законодательная активность депутатов (фрагмент)

Депутат	Аджемов М.С.	Акимов Е.П.	Александров В.Ф.
Аджемов М.С.	1	0	-0,04
Акимов Е.П.	0	1	0,11
Александров В.Ф.	-0,04	0,11	1
Александровский А.П.	-0,10	0,04	0,22
Алексеев С.Н.	-0,01	0,29	0,03

Максимально возможный коэффициент корреляции равен единице и означает, что депутаты подписали аналогичные законопроекты. Неудивительно, что на пересечении ряда и колонки с фамилией одного человека мы получаем единицу. Все остальные коэффициенты находятся в диапазоне от -1 до 1, при этом чем выше коэффициент, тем больше сходство политических позиций. Для корреляционного анализа важен, так называемый порог значимости, т.е. числовое значение, ниже которого связи являются несущественным, а подобие может объясняться случайностью. В нашем исследовании порог равен 0,17. В представленном фрагменте лишь у двух пар депутатов обнаружились значимые связи.

Верность избранной методики подтверждается данными традиционных источников. Так депутаты С.Н. Алексеев и Е.П. Акимов были членами одной фракции (умеренно-правых), общность октябристов В.Ф. Александрова и А.П. Александровского не подлежит сомнению[7], а с кадетом М.С. Аджемовым в данной выборке не был связан никто.

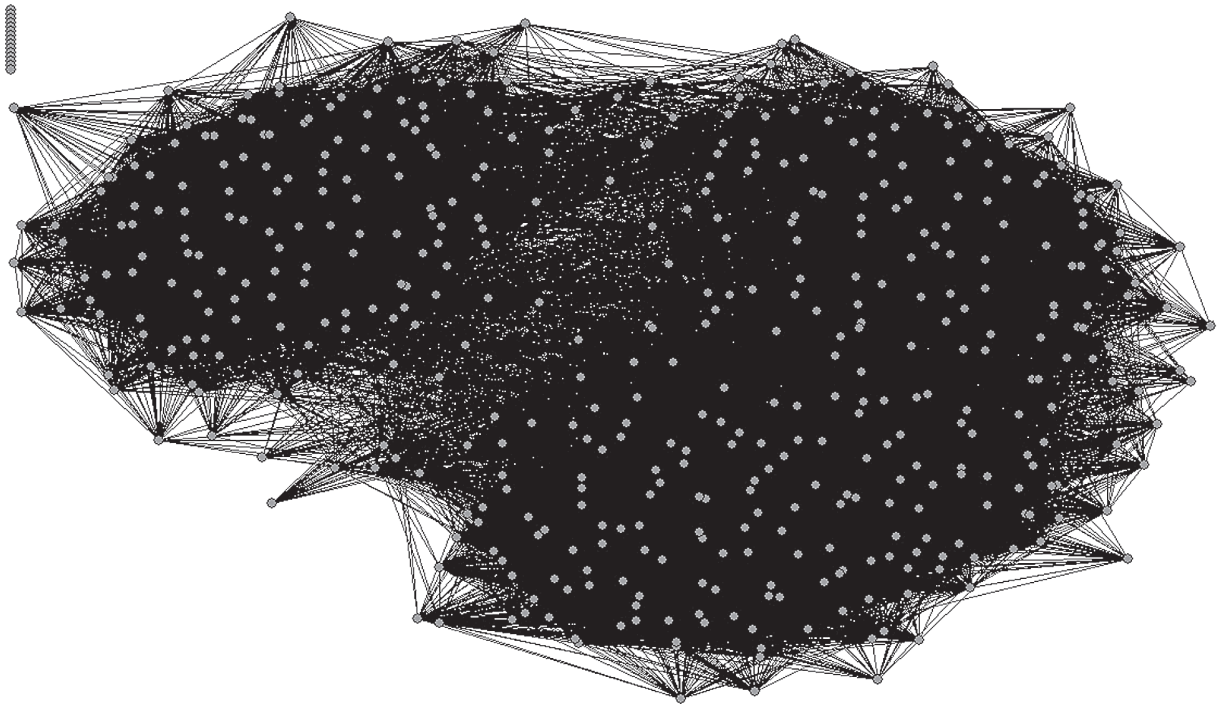


Рис. 1. *Общий вид модели с учётом всех значимых связей*

Связи, смоделированные на основании политического волеизъявления сложно соотнести с традиционными формальными институциями. Очевидно, что объединённые звенья – это единомышленники, а вернее – потенциальные союзники. Главным преимуществом созданной модели является её неформальный характер, поскольку мы отказались от априорного учёта формальных структур вроде фракций или комиссий.

Возможны несколько вариантов визуального представления социальных сетей, но не один из них не является абсолютно адекватным действительности, включая использованный на рис. 1, поэтому внешний вид сети не может являться достаточным основанием для серьёзных выводов. Впрочем, на рис. 1 отразилось разделение на оппозицию (меньшая часть) и правительственный лагерь (большая часть), существовавшее в 1907-1912 гг.

Создание модели является лишь первым этапом социально-сетевого анализа. Далее перед исследователем открывается арсенал возможностей, связанный с расчетом сетевых показателей. Что касается социальных сетей, то можно определить количество устойчивых субгрупп в них, степень центральности отдельных узлов, показатели плотности групп, моделировать и анализировать динамические сети, а также многое другое. Мы остановимся на двух индексах.

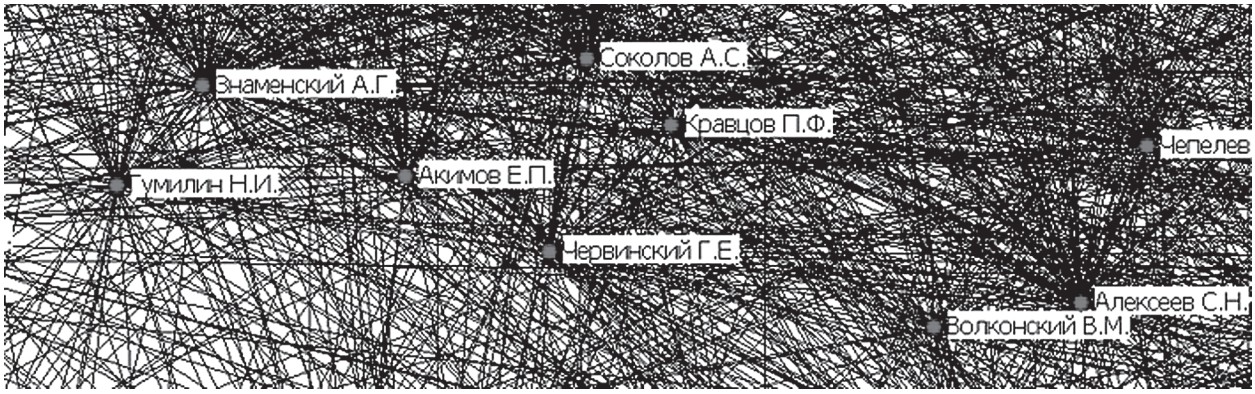


Рис. 2. *Увеличенный фрагмент сети*

Первый индекс относится к простейшим и наиболее красноречивым. Плотность сети определяется как отношение числа наличных связей к потенциально возможному их числу[8]. Если бы все депутаты были связаны со всеми, то индекс был бы равен единице. Чем больше плотность сети, тем выше консолидированность депутатов, тем чаще они едины во мнении. К примеру, для всей Думы индекс плотности равен 0,02 или 2%, что объясняется глубоким размежеванием партий.

Возьмём для сравнения две фракции, имеющие примерно равное количество депутатов, но противоположные по составу, организационным особенностям и политическим воззрениям. Фракцию Партии народной свободы (кадеты) образуют 54 депутата и фракцию правых – 52[9].

Плотность сети фракции кадетов составляет 0,1961, т.е. 20%, аналогичный показатель у правых значительно ниже 0,1442 (14%). Этот факт объясним: во фракции правых существовал латентный конфликт поместных дворян и крестьян-землевладельцев[10], кадеты же, наоборот, гордились своей партийной дисциплиной[11].

Второй индекс – индекс центрированности собственного вектора (eigenvector centrality) – служит для выявления роли того или иного депутата: исходя из этого индекса

можно рассчитать связи узла со всеми остальными узлами в сети, причем связи с более «важными» узлами имеют большее значение[12]. Теоретически звено с более высоким индексом имеет большее влияние на сеть.

Для анализируемых фракций первые десять позиций выглядят следующим образом.

Таблица 3

Индекс центральности для депутатов двух фракций

Депутаты-кадеты	Депутаты-правые
Башкиров В.И.– 25,463	Вераскин А.С.– 27,908
Воронков М.С. – 24,429	Образцов В.А. – 27,845
Некрасов Н.В. – 24,073	Подольский В.И. – 27,344
Волков Н.К. – 23,492	Машкевич Д.Ф. – 27,292
Блюменталь Ю.Ю. – 23,426	Баранович Д.Я. – 27,229
Савельев А.А. – 23,004	Балаклеев И.И. – 27,299
Мурзаев М.К.– 22,890	Станиславский А.М. – 27,047
Гутоп Г.В. – 22,885	Марков Н.Е. – 26,717
Шингарёв А.И. – 22,870	Тимошкин Ф.Ф. – 25,715
Родичев Ф.И. – 22,425	Вязигин А.С. – 25,616

Первый вывод касается места председателя фракции в созданной модели. У правых в исследуемом созыве было два председателя. В.Ф. Доррер (1907-1909 гг.) занял в текущем рейтинге 14-е место (24,134), А.С. Вязигин (1909-1912 гг.), как видно, замыкает десятку. Председатель кадетской фракции П.Н. Милюков пребывает на 12-м месте (22,394).

Если учитывать, что наша модель является «сетью единомышленников», то мы должны признать, что председатель фракции не являлся лицом, имеющим наибольшее число сторонников, и правы те, кто видит в возглавляющем фракцию фигуру не всегда сильную, но всегда готовую к компромиссу.

Второй вывод касается лиц, оказывающих наибольшее влияние согласно сетевой модели. Из первой кадетской десятки к «вождям» традиционно относят Н.В. Некрасова, А.И. Шингарёва и Ф.И. Родичева, которые, будучи членами ЦК постоянно выступали на думских заседаниях. Остальные являются депутатами с окраин с разной степенью известности. В.И. Башкиров же – и вовсе ничем не прославившийся вятский крестьянин.

Эти лица, не имевшие твёрдых политических ориентиров, составляли центр. Далёкие от умеренного правого и радикального левого крыла, они оказывали давление на середину фракционного поля, определяя фарватер развития фракции. Однако их нельзя назвать пассивной массой, поскольку каждый из них поддержал множество законопроектов. Голосов таких депутатов искали харизматичные лидеры вроде П.Н. Милюкова или А.И. Шингарёва.

Николай Виссарионович Некрасов был включён в 1909 г. в состав ЦК кадетской партии и, по мнению ряда историков, имел исключительное влияние на парламентскую тактику фракции в Думе III созыва[13].

Аналогичная ситуация наблюдалась у правых. Реальным вождём реакционной части Думы считался Н.Е. Марков[14], не бывший председателем фракции. Как видно, степень его потенциального влияния действительно превышала индексы А.С. Вязигина и В.Ф. Доррера.

Разумеется, возможности социально-сетевого моделирования и социально-сетевого анализа применительно к такой неиерархической организации как парламент не исчерпываются приведёнными операциями, ведь анализ сети – процесс такой же творческий, как и её создание. Исследование каждого представительного органа требует обязательного учёта его специфики, что не исключает рассмотрения некоторых универсальных принципов. К последним отнесём выбор в качестве узлов депутатов, а не фракций и отказ от установления формальных связей.

---

[1] Наиболее распространёнными в исследованиях являются программы / Commetrix, Pajek, statnet, InFlow, R и др. Нами использовался пакет UCINet 6.0.

[2] Градосельская Г.В. Сетевые измерения в социологии: учеб. пос. М., 2004. С. 3.

[3] См., например: Государственная Дума: указатель к стенографическим отчетам. Третий созыв. 1907-1908 гг. СПб., 1908.

[4] Наказ Государственной Думы. По работам 2-й Государственной Думы. СПб., 1907. С. 34.

[5] Цифры получены в результате обсчета данных указателей к Стенографическим отчётам за 1907-1912 гг.

[6] Каменева С.В. Статистические методы в политических науках. Пермь, 2004. С. 40.

[7] Государственная Дума Российской империи: 1906-1917. М., 2008. С. 10-13.

[8] Градосельская Г.В. Сетевые измерения в социологии. С. 67.

[9] Государственная Дума Российской империи: 1906-1917. С. 286, 495.

[10] Ромов Р.Б. Фракция правых в III Государственной Думе (1907-1912): автореф. дис. … канд. ист. наук. М., 2003.

[11] Маклаков В.А. Воспоминания. Лидер московских кадетов о русской политике. 1880-1917. М., 2006. С. 291-292.

[12] Bonacich P. Some unique properties of eigenvector centrality // Social Networks. 2007. Vol. 29, Is. 4, October. P. 556.

[13] Государственная Дума Российской империи: 1906-1917. С. 405.

[14] Глинка Я.В. Одиннадцать лет в Государственной Думе. 1906-1917: дневник и воспоминания. М., 2001. С. 348.

II ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

И.И. Санжаревский, А.А. Воробьев

ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИЙ ОППОЗИЦИИ В РОССИЙСКОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

В конце XX – начале XXI в. в политической системе Российской Федерации произошли существенные изменения, которые все чаще заставляют обратить внимание «практикующих» политологов, политиков и аналитиков на проблему трансформаций понятия «оппозиция» и ее практики в современном политическом процессе. Так, директор информационно-аналитического центра «Человеческое измерение» О. Маслов и старший научный сотрудник Института социологии РАН, руководитель проекта «Открытая социология» А. Прудник, анализируя проблему оппозиции в России начала XXI в., обратили внимание на тот факт, что в настоящее время становится традиционным то, что любое понятие и представление постоянно изменяется. Более того, они могут даже трансформироваться в свою противоположность. Например, за партией «Единая Россия» прочно закрепился бренд «партия власти». Это не помешало лидеру ЕР Б. Грызлову заявить в 2005 г., что «Единая Россия» по ряду вопросов находится в оппозиции правительству М. Фрадкова. Многие политологи после данного заявления иронизировали, что в России не осталось неоппозиционных партий.

В нашей стране сложилась парадоксальная ситуация, в которой почти вся политическая сфера оппозиционна действующей власти и в то же время подавляющее большинство политических структур не являются реальной оппозицией. Многие эксперты в России считают, что «в России нет оппозиции. Единственная русская оппозиция – это олигархи за рубежом» (Л. Невзлин). «Россия, с ее олигархической экономикой, становится все больше похожа на Латинскую Америку. Воруют также, но зачем-то всю зиму лежит снег, и нет карнавалов. И ни протестов, ни оппозиции» (Б. Кагарлицкий), конструктивной оппозицией в России иронично называют всех, кто «включен в конструкцию власти и при этом страдает манией величия» (А. Антонов)[1].

Для того чтобы понять, что такое оппозиция в России, необходимо ответить на ряд вопросов не только в теоретико-методологическом плане, но в исторической ретроспективе.

Во многих суждениях зачастую смешиваются два всем известных понятия – «оппозиция» (от лат. oppositio – противопоставление) и «оппонент» (от лат. opponentis – возражающий). Это происходит потому, что все происходящие политические процессы совершают флуктуации относительно генерального тренда развития политической системы и социума. Характер действий оппозиции по отношению к власти всегда колеблется

между двумя векторами – изменяется от противопоставления к сопротивлению и противодействию и, наоборот, от сопротивления и противодействия к противопоставлению. Проблема выбора эволюционных (конструктивная оппозиция «возражающая» и «сопротивляющаяся», т.е. оппоненты) или революционных способов (оппозиция «противодействующая», т.е. непримиримая) выступает атрибутом всех политических режимов и государственных устройств.

Особенностью российского политического процесса в XX-XXI вв. и оппозиционных отношений является то, что институционально оппозиция развивалась не в соответствии с выбором исторического пути и его эффективности, а как антигосударственная идеология. Господство в России длительное время партийно-государственной идеологии в виде марксистко-ленинской философии и «научного коммунизма» привело к тому, что все альтернативные научные теории получили название «антисоветских», что стало причиной появления в истории советского периода эмиграции и «философского парохода»[2], сфабрикованных политических дел, диссидентства[3] и современных дискуссий «о государственной единой идеологии». Существование реальной оппозиции способствовало возникновению проблемного поля формирования государственной власти в России XX-XXI вв., включающего проблему взаимоотношения центральной власти и региональных элит, проблему взаимодействия политических и экономических элит, проблему взаимоотношения парламентского (непарламентского) меньшинства и большинства.

С точки зрения контроля за политическим процессом принятия решений польский политолог, профессор Института политических исследований Польской Академии Наук А. Каминский выделил «правящие политические элиты» – непосредственно контролирующие процесс принятия решений, «самодеятельную элиту» – оказывающую косвенное влияние на процесс принятия решений и «оппозицию» – не контролирующую, но постоянно влияющую на принятие решений.

Соотношение центральной и местной власти, степень национально-культурной автономии в огромной и многообразной стране, какой является Россия, играет важнейшую роль в сфере не только политики, но и практики (например, как из Москвы руководить Владивостоком?). «Перетягивание каната» между центром и местами в условиях полной ликвидации частной собственности в 1917 г., нарушившей действие социальных, экономических, политических и нравственных законов и социально-политическое воспроизводство элит, привело к крайнему обострению противостояния между административной и клановой альтернативами власти, что в свою очередь способствовало массовым репрессиям со стороны государства и установлению «культа личности».

Лишение на XX съезде КПСС, осудившем «культ личности» Сталина, а в его лице Вождя системы, его статуса политической непогрешимости, негласного права распоряжаться всем, в том числе не жизнью своих подчиненных, признание нелигитимности использования репрессивных методов в процессе реализации им своей функции гаранта системы сильно нарушило соотношение влияния «центра» и «регионов», что способствовало возрождению механизмов наследования как в партийно-государственной верхушке, так и в региональной и национальной. Поражавшие многих современников своей «бессмысленностью» попытки Н.С. Хрущева разделить партийные органы на «промышленные» и «сельскохозяйственные», чтобы существенно ограничить бюрократическое всевластие партийно-государственной верхушки, в том числе местных элит, на базе реформирования политической системы в направлении ее либерализации, предоставления обществу и его институтам реальных функций контроля за структурами

власти, не были плодотворными. Результатом их стала уже личная политическая судьба руководителя государства.

Увеличение роли клановой составляющей во власти в период правления Л.И. Брежнева вызвало еще большее усиление диспропорции в действии социальных и политических законов наследования, породив политический процесс передачи правления «по состоянию здоровья» или «в связи со скоропостижной смертью», завершившийся номенклатурной революцией августа 1991 г. Роковой для советского строя стала политическая карьера Б.Н. Ельцина, позволившего обратить в исключительную пользу «семьи» и политико-финансовых кланов горькие для страны плоды верхушечной номенклатурной революции. Существенные властные полномочия стали сосредоточиваться у клановых институтов и национально-конфессиональных объединений. По мнению О.В Гаман-Голутвиной, «в течение 1990-х гг. степень политического влияния кланово-корпоративных структур и масштаб «приватизации» ими институтов гражданского общества и государства (а также функций последнего) были столь высоки, что эксперты рассматривали их на фоне тотальной десубъективизации других участников политического процесса (включая государство) в качестве ведущих акторов современной российской политики (см. Доклад фонда «Реформа»: Проблема субъектности российской политики – НГ 19.02.1998 г.). Итогом широкомасштабной приватизации институтов гражданского общества и государства (а также функций последнего) частными политико-финансовыми структурами стало то обстоятельство, что эти структуры превратились в ведущих субъектов российской политики»[4].

Самой большой проблемой, вставшей перед Россией в конце XX – начале XXI в., явилась модернизация государства, орудием которого была выбрана экономическая реформа. Возрождение института частной собственности определило основную особенность, оказавшую значительное влияние на политическую систему в целом, – крупнейшие политико-финансовые кланы не просто делегировали уполномоченным представительство своих интересов, но и сами начали выступать ведущими субъектами политического процесса. Президентские выборы 1996 г. стали первыми в истории России выборами, результат которых во многом был предрешен позицией крупнейших политико-финансовых кланов.

Параллельно с развитием бизнес- и финансовых структур шел бурный рост неправительственных (НПО) и некоммерческих (НКО) организаций[5]. На первом этапе с благословения и на деньги иностранных меценатов, как отдельных людей, так и различных комитетов, фондов и т.д., были созданы сетевые структуры НПО и НКО, охватывающие различные направления жизнедеятельности общества и разные территории, например, программа «Открытый мир» («Прожект Хармони Инк.»), фонд Сороса и т.п. Второй этап характеризовался развитием сети НПО при поддержке крупного российского бизнеса (например, «Открытая Россия» М. Ходорковского, либеральный комитет «2008: свободный выбор» с Г. Каспаровым). В мае 1999 г. Конгрессом США была утверждена Российская программа лидерства «Открытый мир», которая задумывалась и создавалась по модели плана Маршалла, согласно которому в 1946-1952 гг. более 10 тыс. новых политических и общественных лидеров Германии прибыли за счет американского правительства в США для знакомства с работой американской демократической системы и рыночной экономики.

Анализ географии интересов, отраженных в программе, показывает, что она тесно связана с географией цветных революций: Грузия[6], Украина[7], Босния-Герцеговина[8] и др.

Официальные данные о финансировании программы позволяют говорить о ее высокой эффективности (15% менеджмент и 85% программные мероприятия), а также вовлеченности в ее реализацию таких фондов как «Евразия» и фонд Сороса. После осуществления подпрограмм обучения общественных лидеров, политиков и чиновников в программе «Открытый мир» были выделены четыре основные подпрограммы: образовательные, профессиональные, связанные с Интернет-технологией и нацеленные на развитие местных сообществ, которые, по мнению их разработчиков, должны попасть на плодотворную почву «обученных». В 2006-2007 гг. начала реализовываться программа малых грантов для обучающихся по обменным программам, предусматривающая организацию их сотрудничества на уровне местных (региональных) сообществ. Перспектива осуществления программы описана в Стратегическом плане на 2007-2011 гг. Планируется, что «Открытый мир» не только придёт в новые страны, такие как Молдова, Грузия, Азербайджан, Киргизстан и Таджикистан, но и станет еще более эффективным, сообщая Конгрессу США о результатах своей деятельности, а именно о местных законах, разработанных и внедренных обучающимися в рамках, о воплощенных ими проектах, о карьерном росте и их сотрудничестве с американцами. Даже для принимающих семей и организаций в США главными теперь будут не просто сентиментальные чувства, а развитие партнерства, установление долгосрочных взаимоотношений, сотрудничества и т.д.[9]

Высокая степень политизации общества, возрождающейся региональной, этноконфессиональной и экономической элит способствовала развитию реальной оппозиции. Нерешенность проблемы интеграции части территории в состав государства, в первую очередь кавказских и поволжских, попытки ряда региональных администраций выступить самостоятельным политическим субъектом в 1999 г., формирование финансово-политической олигархии, целенаправленная деятельность иностранных структур по формированию оппозиции в России стали основными причинами современных трансформаций политической системы и создания специальный политических, государственно-финансовых органов и институциональных механизмов[10], необходимых для того, чтобы вернуть власть и монополию на принятие политических решений[11]. На политический олимп пришла «принципиально новая генерация – бюрократия, готовая к многоходовым комбинациям и сложным играм с олигархами, способная к выстраиванию новых механизмов, каналов и типов коммуникаций с политико-экономическими субъектами различного (включая глобальный), уровня, свободная от догматики незыблемых истин (когда единственно неизменным принципом является принцип постоянных изменений) и владеющая современными технологиями власти и лидерства»[12].

На фоне принятых политических государственных решений все чаще появляются основанные на незыблемости Конституции РФ, авторитетности института Президентства РФ, отсутствии революционных призывов заявления о том, что в России нет оппозиции. Парадокс в том, что в России альтернативные программы развития всегда были и есть. Они были даже при советской власти. Вспомним: когда создавался первый пятилетний план, дискуссии шли вокруг двух вариантов – и не просто вариантов, а двух направлений экономической политики. В начале 1970-х гг. альтернативные планы развития страны готовили три группы, различающиеся по принципиальным экономическим позициям: Госплан, АН СССР и Госкомитет по науке и технике. Мало у кого отложилось в памяти, что в 1991 г. команда Гайдара была лишь одной из нескольких серьезных групп, разрабатывавших разные программы российских реформ. Группа

Гайдара победила потому, что вопреки расхожему мнению, будто бы у нее не было никакого плана, а все делалось «по наитию», именно она представила наиболее разработанную программу реформ, включая обширный пакет законодательных актов, необходимых для их реализации. Проблема в том, что альтернативные идеи, которые постоянно генерируются элитой, были и остаются непубличными, а их носители и судьи – своего рода «внутренний электорат», выбирающий окончательный вариант, – и при советской власти, и сегодня инкорпорированы во власть, являются ее частью[13].

В политической системе решение вопроса публичности принятия решений, транспарентности политического процесса возложено на институт политических партий[14]. Генерация и выражение альтернативного мнения осуществляется во внутрипартийной демократии, как правило, в форме внутрипартийных дискуссий, и во взаимоотношениях парламентского (непарламентского) меньшинства и большинства. Анализ многочисленных публикаций об оппозиции позволяет выделить три типичных представления о том, какие именно партийно-политические структуры могут называться оппозиционными. Официоальное мнение: поддерживаемая российским телевидением и широким кругом экспертов точка зрения, в соответствии с которой в России есть «партия власти» и оппозиция, представленная в Госдуме фракциями партий КПРФ, ЛДПР и «Родина» (системная оппозиция), а также внепарламентская оппозиция (внесистемная оппозиция). Мнение политических деятелей, чьи интересы не представлены в Государственной Думе какой-либо фракцией: все партии в нынешней Государственной Думе составляют единую «партию власти», имеющую несколько фракций, причем фракции КПРФ, ЛДПР и «Родины» – это типичные представители партии власти, лишь изображающие из себя оппозицию. Нонконформистское мнение: ни одна из партий, прошедших через фильтр Росрегистрации, не может быть признана оппозиционной – все партии, у которых есть реальные признаки оппозиционности, отсеяны Росрегистрацией и не были допущены к выборам в Государственную Думу в 2007 г.

Однако большинство россиян признают только партию власти и при этом не отводят партиям особой роли в политической жизни страны. Тем не менее противников многопартийности в обществе больше не становится. К такому выводу пришли социологи Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), проанализировав последние опросы. Почти треть россиян (32%) полагают, что значимость партий в нынешней России «не слишком существенна». Еще 23% уверены, что партии «не имеют никакого значения». Если в 2006 г. 24% россиян признавали за партиями существенную роль в жизни общества, то теперь их 27% (при статистической погрешности опросов 3,4%). При этом существенно – с 11% до 19% – увеличилась доля россиян, которые затрудняются сказать что-либо определенное о роли партий. И лишь 15% граждан считают, что в России сформировалась многопартийность (два года назад так думали 17%). Более того, в 2006 г. 48% россиян полагали, что «без многопартийности невозможно построить современное общество». Теперь же так думают лишь 38%. При этом, как отметил генеральный директор ВЦИОМ В. Федоров, таких, кто считал многопартийность в России ненужной, «как было 30%, так и осталось», зато возросло – с 21% до 32% – число россиян, которые затрудняются оценить нынешнее состояние многопартийности. Этот показатель, по его словам, точнее всего передает состояние общества в целом: «ведь у нас сейчас многопартийность превращается в малопартийность, и простые люди пока слабо разбираются, что это такое и к чему это приведет»[15].

Инструментами участия общества в политической жизни, позволяющим наиболее корректно выразить мнение оппозиции, являются выборы и референдумы. Они представляют собой не только узаконенные механизмы согласования общественных интересов, но и средство борьбы за власть путем использования народной воли[16]. Определяя победителей и проигравших, выборы выполняют задачу обеспечения динамической стабильности функционирования политической системы, в которой основные ценности и интересы чрезвычайно редко подвергаются опасности. Проигравшие кандидаты и их сторонники с готовностью, признают победу соперников и их право на власть.

Участие в выборах 2007 г. разделило всех представителей оппозиции на три неравные группы: системную, внесистемную и маргинальную. Системной оппозицией можно назвать представителей партий, преодолевших барьер в 7% и противостоящих в Госдуме «Единой России». К внесистемной оппозиции можно отнести представителей партий, не преодолевших этого барьера, но представленных в информационном пространстве России. Маргинальной оппозицией можно считать представителей тех политических сил, которые не смогли доказать федеральной власти, что они в состоянии эффективно исполнять роль плацебо-партий.

Один из ключевых принципов теории демократии заключается в том, что большинство находится в состоянии перманентного изменения. Большинство может быть временным, поскольку избирательная система гарантирует право на конкуренцию. Выборы без реальной оппозиции превращаются в фарс. Периодичность проведения выборов означает, что ни одна правящая партия не может гарантировать себе вечное пребывание у власти. Как справедливо заметил Дюверже, признавая преимущество многопартийности, «оппозиция состоит из разнородных элементов, зачастую даже более разнородных, чем само большинство; ее против всегда слышнее, чем ее за; в оппозиции партии могут объединиться и вообще без всякого подлинного согласия, как это бывает в случае, о котором говорят: “крайности сходятся”. При многопартийности нет уже никакого настоящего органа, который мог бы взять на себя функцию оппозиции»[17].

Другим основополагающим принципом демократии является учет мнения меньшинства, которое согласно укоренившемуся в нашем сознании пониманию демократического централизма составляет оппозицию, обязанную подчиниться воле большинства[18]. Игнорирование мнения меньшинств порождает социально-политическую оппозиционность как результат проявления нарушенных прав. То, как социальная составляющая институциализируется в политическом процессе, наглядно демонстрируется в ст. 69 Конституции РФ о гарантиях защиты прав коренных малочисленных народов РФ и Федеральном законе №82-ФЗ от 30.04.1999 г. (ред. от 13.05.2008 г.) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Большинство проблемных зон в соотношении мнений большинства и меньшинства выведено на уровень подзаконных актов и рекомендаций, например, заинтересованность государства в обеспечении этнического разнообразия студенческого состава является достаточно обязывающей, для того чтобы оправдать рассмотрение национального фактора как влияющего на принятие решений о приеме. Нерешенность многих социальных вопросов порождает оппозиционность по инерции. При этом люди могут помнить о том, как их права были нарушены достаточно давно. Это уже оппозиционеры по убеждениям. К ним относятся, например, последующие поколения насильственно переселенных в период правления И. Сталина из числа чеченцев, крымских татар и т.п.,

с одной стороны, и поколение, ностальгирующее по советскому прошлому, – с другой, хотя в плане ущемления прав они не страдают.

Однако разрешение проблем меньшинств порождает обратную, не всегда адекватную и корректную реакцию большинства. В этом случае интересным представляется опыт США, которые, пытаясь преодолеть последствия необъективного отношения к расовым меньшинствам и женщинам при приеме на работу и получении высшего образование, начали с 1960-х гг. реализовывать программы, связанные с предоставлением меньшинствам и женщинам преимуществ при поступлении в вузы, приеме на работу и принятии решений о продвижении по службе. Реакцией на это помимо заявлений о том, что такие программы означают «обратную дискриминацию», противоречащую конституции, идут вразрез с представлением о Конституции, «не различающей цветов», нарушают принцип карьерного продвижения по заслугам, стало усиление расовой ненависти у одних и обострение чувства определенной неполноценности у тех, кому программы были призваны помочь. Все говорит о том, что инерционный источник оппозиционности все-таки вторичный, а первичный ее источник – нарушение прав. Выход из ситуации видится только в одном – в признании верховенства закона и равенства людей перед ним[19].

Таким образом, основные уровни оппозиционности в современном российском политическом процессе определяются, во первых, решением проблемы «наследования» власти и формирования политического класса в следующих направлениях: демократия как механизм обеспечения динамической стабильности функционирования власти и оппозиции в политической системе или оппозиция как административная или финансово клановая альтернатива власти. Во-вторых, степенью конфликтности взаимодействия власти и оппозиции. Довольно многочисленная группа исследователей к механизмам самоорганизации и саморегуляции политических систем относит конфликт как закономерное и универсальное явление: «конфликт как особый тип социального взаимодействия изначально “встроен” в социальные и политические процессы, выступает главным фактором социальной динамики и активного самоопределения действующих социальных и политических субъектов»[20]. В-третьих, соотношением, с одной стороны, оппонентов и оппозиционеров в самой оппозиции (выбор оппозицией эволюционных или революционных способов становится проблемой государственной безопасности России), с другой стороны, «управляемой» и «неуправляемой» оппозиции. У нас нередко оппозиция оказывается в дружбе с властями и, наоборот, отдельные группы слои выталкиваются из власти в оппозицию независимо от избирательного процесса. Расслоение элиты, в том числе исходя из ее отношения к государству, власти, обществу, оппозиции, оказывается более многообразным, чем представляется поверхностному взгляду[21].

---

[1] Маслов О., Прудник А. Оппозиция в России начала XXI века в высказываниях современников // Еженедельное независимое обозрение. URL: http://www.polit.nnov.ru/2006/12/05/opposition/ (дата обращения: 10.01.2008).

[2] В 1922 г. по прямому указанию В.И. Ленина и Л. Троцкого были составлены списки для высылки из Советской России большой группы деятелей науки и культуры, составлявшей интеллектуальный цвет нации. Большевики не решились на физическое устранение потенциальных, как они считали, врагов советской власти и поэтому прибегли к насильственному выдворению представителей интеллигенции за пределы страны. Такая мера преследовала цель подавить инакомыслие и смертельно запугать остальную часть интеллигенции. Среди высланных были видные русские ученые: ректор Московского университета про-

фессор-зоолог М. М. Новиков, ректор Петербургского университета профессор-философ Л. П. Карсавин, экономисты Зворыкин, А. Угримов, Бруцкус, Лодыженский, С. Н. Прокопович, историки А. А. Кизеветтер, А. В. Флоровский, социолог Питирим Сорокин, философ и писатель Ф. А. Степун, писатель М. А. Осоргин, религиозные философы Н. А. Бердяев, Б. П. Вышеславцев, И. А. Ильин, С. Н. Булгаков, С. Л. Франк и др. (всего свыше 200 человек). Основная группа высланных была отправлена на немецком судне «Обер-бургомистр Хакен», который в историю вошел как «философский пароход». (Санжаревский И.И. Политическая наука: словарь-справочник [электронное учебное пособие]. М., 2008. 1,64 Мб. №50200800804 (М.: ОФАП, 2008. 1,64 Мб. №10395.)

[3] В СССР термин, применявшийся по отношению к советским гражданам, открыто противостоявшим действиям властей или проявлявшим иную общественную активность, не санкционированную властью. Историю диссидентской активности принято вести от «дела» А. Д. Синявского и Ю. М. Даниэля.

[4] Гаман-Голутвина О.В. Взаимодействие политических и экономических элит России: историческая ретроспектива и современное состояние // Вестн. фонда развития полит. центризма: Россия в условиях трансформаций (историко-политол. семинар). 2001. №12. С. 47.

[5] Санжаревский И.И. О государственной безопасности и участии органов власти в развитии сетевых общественных структур // Конституция. Выборы. Государство: всерос. науч.-практ. Чичеринская конф.: сб. материалов. Тамбов, 2008. Вып. 2. С. 91-96.

[6] Например, Сотрудничество профессиональных объединений программы отбора участников из Грузии для прохождения стажировок в США, Лидерство женщин Грузии и т.п. URL: http://www.projectharmony.ru/ (дата обращения: 10.01.2008).

[7] Например, Сотрудничество профессиональных объединений программы отбора участников из Украины для прохождения стажировок в США и др. URL: http://www.projectharmony.ru/ (дата обращения: 10.01.2008).

[8] Например, «Будущие лидеры» (Босния-Герцеговина). URL: http://www.projectharmony.ru/ (дата обращения: 10.01.2008).

[9] По данным программы за время ее реализации (8 лет) 12 тыс. реальных и потенциальных российских общественных лидеров познакомились с политической и гражданской жизнью США и их американскими коллегами. Начиная с 2003 г. пилотная программа для Азербайджана, Грузии, Казахстана, Республики Киргизия, Литвы, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана и Украины позволила принять более 1000 представителей этих стран. Делегатами «Открытого мира» становятся самые разные люди: новоизбранные мэры и журналисты со стажем, руководители некоммерческих организаций и сторонники малого бизнеса, политические активисты и верховные судьи. URL: http://www.openworld.gov (дата обращения: 10.01.2008).

[10] Создание института полномочных представителей Президента РФ, принятие Федерального закона №95-ФЗ от 11.07.2001 г. «О политических партиях» и переход к пропорциональной системе, изменение механизмов выборности и согласования высших должностных лиц исполнительной власти субъектов федерации, частно-государственное партнерство и создание госкорпораций

[11] См.: Межуев В.Б. Ответы на вопросы к докладчику // Вестн. фонда развития полит. центризма: Россия в условиях трансформаций (историко-политол. семинар). 2001. №12. С. 25.

[12] Гаман-Голутвина О.В. Взаимодействие политических и экономических элит России: историческая ретроспектива и современное состояние. С. 38-47.

[13] В оппозиции к «оппозиции». URL: http//www.POLIT.ru/analytics/2006/03/02/oppoziciya.html (дата обращения: 10.01.2008).

[14] Власова Н.В. Проблема транспарентности политического процесса в современной России. Автореф. дис. … канд. полит. наук. Саратов, 2007.

[15] Хамраев В. Россия склоняется к полуторапартийности // Коммерсантъ. 2008. 26 сент. № 174(3991).

[16] См.: Жирнов А.Г. Механизмы согласования интересов в политике: теория и российский опыт. автореф. дис. … канд. полит. наук. Саратов, 2008.

[17] Дюверже М. Политические партии: пер. с франц. М., 2000. С. 498.

[18] Когда готовилась статья, было просмотрено более десяти справочных отечественных изданий и ни в одном не обнаружено при определении понятия демократии такого свойства как учет мнения меньшинства: Бачинин В.А. Политология: энцикл. словарь. М., 2005. 287 с.; Большая энциклопедия Кирилла и Мефодия. М., 2008; Мельник В.А Современный словарь по политологии. М., 2004; Краткий энциклопедический словарь политологии / под ред. Ю.С. Борцова М., 1997. 608 с.; Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1998; Введение в политологию: словарь-справочник / под ред. В.П. Пугачева. М., 1996; Краткий политический словарь / под ред. А.В. Миронова. М., 1993; Политическая теория и политическая практика: словарь-справочник / под ред. А.А. Миголатьева. М., 1994; Политологический словарь / под ред. В.Ф. Халипова. М., 1995.

[19] См.: Тинсли Я. Защита прав меньшинств // Материалы о демократии / под. ред. Д. Клэк, М. Мелвин И. Юровски, П. Маламуд. URL: http://usinfo.state.gov/russki/infousa/government/dmpaper11.htm (дата обращения: 10.01.2008).

[20] Социальные конфликты в условиях системных трансформаций / отв. ред. А.В. Глухова. Воронеж, 2005. С. 9.

[21] Бельков О.А. Власть и богатство порознь не существуют// Вестн. фонда развития полит. центризма: Россия в условиях трансформаций (историко-политол. семинар). 2001. №10. С. 53.

О.А. Романов

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ПРОЕКТИРОВАНИЯ В РФ НА ПРИМЕРЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВЩИКА

Характерной чертой современного этапа развития административного законодательства РФ является практика увеличения значимости договорного регулирования проектно-изыскательской деятельности. Объем возложенных на генерального проектировщика прав и обязанностей велик, что объясняется спецификой выполняемых работ и наличием единого центра ответственности за результат реализации предложенных в проекте решений. Сравнительный анализ норм договора о проектно-изыскательских работах (ПИР) между генпроектировщиком и заказчиком позволил обнаружить высокую степень диспозитивности отношений. Выполнение большинства положений договора всецело зависит от желания сторон, а не от необходимости следования соответствующим нормативным документам, регламентирующим статус генерального проектировщика. Однако с изменением структуры и полномочий исполнительных органов власти в РФ возможен возврат к усилению императивных начал, соответствующих формуле: «если вы хотите заниматься проектным бизнесом, вы должны принять условия и требования государственных служащих, регламентирующие указанную отрасль».

Структурные изменения

Указом Президента РФ №724 от 12 мая 2008 г. упразднено Федеральное агентство по строительству и ЖКХ (Росстрой РФ), а его функции переданы Минрегиону РФ. Этим же указом признан утратившим силу указ Президента РФ №1487 от 1 декабря 2004 г. «О Федеральном агентстве по строительству и ЖКХ». В рамках Министерства создан Департамент регулирования градостроительной деятельности, в структуре департамента сформирован отдел градостроительства, инженерных изысканий и проектирования.

Перспективные проекты

Правовой статус генерального проектировщика можно прогнозировать, основываясь на нормативном регулировании градостроительной деятельности в рамках Министерства регионального развития. Задача на 2008 г. была поставлена перед соответствующим отделом министерства, выделен бюджет 36 млн. рублей. План мероприятий включал внесение изменений в базовые СНиП, в разделы, регулирующие права, обязанности, сферу ответственности генерального проектировщика. Предусматривалась разработка новых методических рекомендаций по определению продолжительности проектирования объектов строительства. На июнь 2008 г. намечено издание приказов Минрегиона России: «Об организации контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, проектной документации и результатов инженерных изысканий»; «Об организации контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства

о градостроительной деятельности». В качестве результата предполагалось внесение в Правительство РФ указанных проектов постановлений; принятие приказов Минрегиона России по избранной тематике с последующей регистрацией в Минюсте РФ. Технические регламенты, СНиП, методические рекомендации еще раз подчеркнули особый правовой статус генпроектировщика как субъекта, ответственного за весь цикл проектных работ на территории РФ.

Генеральный проектировщик рассматривает как юридическое лицо, имеющее лицензию на выполнение соответствующих видов проектных работ, заключившее договор с заказчиком и привлекающее для выполнения своих обязательств субподрядчиков путем заключения с ними договоров[1].

Правовой статус генерального проектировщика определяется заказчиком по результатам подрядных торгов. Далее указанный субъект заключает с заказчиком договор подряда о проектировании объекта, руководствуясь действующим ГК РФ. Заказчик контролирует сроки подготовки рабочей документации, осуществляет ее приемку, хранение. Генеральный проектировщик получает исходно разрешительную документацию (ИРД) от заказчика и график производства работ для согласования. Оплату выполненной Генеральным проектировщиком работы производит заказчик, обеспечивающий своевременное финансирование и определяющий условия промежуточных расчетов.

Юридическая значимость отношений генерального проектировщика и заказчика находит оформление в *Договоре генерального подряда* о выполнении проектных и изыскательских работ. Текст договора содержит обязательные (существенные) и дополнительные условия. К числу обязательных (существенных) условий, без которых договор не может быть заключен, относятся: наличие субъектов (сторон) договора; предмета договора; определение цены работ и порядка оплаты выполненных работ; сроков выполнения работ и передачи их заказчику; порядка сдачи и приемка работ; прав и обязанностей сторон по договору на основе соглашения сторон. Дополнительными условиями договора могут быть: установление порядка участия сторон в согласовании разработанной документации; порядка использования проектно-сметной документации; условий передачи права собственности на изобретения, возникшие в процессе выполнения работ; страхование профессиональной ответственности генподрядчика; определение ответственности сторон и порядка разрешения споров; порядка предоставления конфиденциальной информации; порядка изменения и расторжения договора и др.

Ответственность перед заказчиком за качество, единство изложения и оформления материалов во всех разделах проектов (рабочих проектов), рабочей документации, ТЭО и ТЭП несет генеральный проектировщик[2]. В случае привлечения лицом, осуществляющим подготовку проектной документации, других лиц (субподрядчиков), он выступает в роли генерального подрядчика (генерального проектировщика) и попадает под действие п. 3 ст. 706 ГК РФ, а именно: «Генеральный подрядчик несет перед заказчиком ответственность за последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субподрядчиком в соответствии с правилами п. 1 ст. 313, 403 ГК РФ, а перед субподрядчиком – ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств по договору подряда». Субподрядная проектная организация несет ответственность за качество разрабатываемых ею проектов и их соответствие заданию перед генеральным проектировщиком. Заказчик с согласия генерального проектировщика вправе заключать договоры подряда о выполнении отдельных видов проектных работ с другими лицами. В этом случае указанные лица несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств непосредственно перед заказчиком.

Судебная практика по искам к генеральному проектировщику связана с несоблюдением существенных условий договора. На примере решения Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области можно выявить основные конфликтные моменты, связанные с взысканием денежных средств за несвоевременное исполнение обязательств по договору. Взыскать с ООО «Григорьев и партнеры» в пользу ООО «ЛенСпецСтрой», а также в возмещение расходов по оплате госпошлины[3]. Основанием для принятия такого решения послужили материалы дела. Между истцом (заказчиком) и ответчиком (проектировщиком) заключен договор подряда о выполнении проектных работ, в соответствии с п. 1.1 которого проектировщик обязуется выступить генеральным проектировщиком жилого дома и разработать и согласовать в уполномоченных органах и организациях в соответствии с заданием на проектирование в сроки установленные календарным планом проектно-техническую документацию для строительства объекта. В соответствии с п. 4.5.1 первый авансовый платеж осуществляется заказчиком в течение пяти дней с даты подписания указанного договора. Срок выполнения работ на первом этапе был увеличен генеральным проектировщиком в одностороннем порядке на четыре месяца. Никаких документов, касающихся изменения сроков выполнения работ по договору, стороны не подписывали. Согласно п. 3.4.3 договора заказчик вправе в одностороннем порядке отказаться от исполнения условий договора, если проектировщик выполняет проектные работы с существенным нарушением сроков и качества, предусмотренных договором. Ответчик выполнил работы с существенным нарушением сроков, предусмотренных договором, что послужило причиной отказа истца от договора в одностороннем порядке. Заказчик как кредитор утратил интерес к исполнению договора и отказался от принятия работы (п. 2 ст. 405 ГК РФ). В соответствии с п. 4.6 договора в течение 30 банковских дней после расторжения договора проектировщик обязан возвратить авансовые платежи. Ответчик авансовый платеж после расторжения договора не возвратил, что послужило причиной обращения истца с иском в суд. Традиции взаимного исполнения обязательств Заказчиком и генеральным проектировщиком очень часто основаны на практике, предусматривающей выполнение проекта и снятие замечаний, но не согласование проекта. В этой связи генпроектировщик, чтобы избежать ответственности при спорных ситуациях, склонен утверждать, что заказчик не в полной мере использовал свой административный ресурс. В частности, при проектировании жилого дома в Санкт-Петербурге генеральный проектировщик выполнил проектирование на стадии «П», «РП». Предложенный вариант размещения жилого дома был исполнен таким образом, что фасад здания проходил по красной линии улицы. При рассмотрении проекта отделом подземных сооружений Комитета по градостроительству и архитектуре был получен отказ в согласовании сети канализации проходящей в границах красных линий и предусмотренной действующим проектом горизонтальной планировки, расположенной в газоне. В качестве обоснования выдвинуто требование о переносе проектируемой канализации в границы землеотвода под жилой дом. Проектировщики посчитали невозможным выполнение указанного требования по следующим основаниям:

во-первых, согласно СНиП 2.07.01-89 расстояние от проектируемой канализации до фундамента здания не может быть менее 3.0 метров,

во-вторых, линия границы участка проходит по краю фундамента и для прокладки канализации физически нет места,

в-третьих, проектируемая линия канализации проходит на уровне отметок подошвы плиты и ниже, поэтому если разместить канализацию рядом с плитой, то при производстве ремонтных работ произойдет подрыв фундамента.

Возникает логичный вопрос к генпроектировщику: почему изначально не было учтено расположение жилого дома, чтобы в границу землеотвода входила заявленная канализация. Ответ очевиден: это желание различных отделов проектной организации преодолеть свои профессиональные трудности за счет других. Единственным выходом из ситуации стало изменение проекта горизонтальной планировки, что позволило снять противоречия по размещению канализации, но увеличило временные и финансовые затраты заказчика.

Выводы: правовое регулирование деятельности генерального проектировщика в РФ складывается из восприятия указанной проектной организации как субъекта, ответственного за выполнение всего комплекса изыскательских и проектных работ на основании договора с заказчиком. Поэтому представляется своевременной деятельность профильного Министерства регионального развития РФ по разработке методических рекомендаций, позволяющая не только закрепить ответственность, но и определить мотивацию для стремления юридических лиц, задействованных в проектировании, приобрести статус генерального проектировщика и бороться за сохранение полученного статуса, как гаранта не столько надежности деловой репутации, сколько возможности получения новых заказов.

---

[1] На основе ГК РФ и Постановления Госстроя СССР №151 от 31 декабря 1969 г. (не действ.).

[2] СНиП 1.02.03-83.

[3] Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Дело №А56-2533/2008.

А.С. Никитин

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В настоящее время в России продолжается дискуссия о промышленной политике, ее инструментах и концепции. Поэтому целесообразным является анализ позиций основных заинтересованных сторон и их идей, реализуемых в концепциях, программах и других системообразующих документах. Помимо представителей крупнейших промышленных групп, лоббирующих свои интересы через органы законодательной и исполнительной власти, важную роль в процессе выработки подходов к определению промышленной политики играют Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), «Деловая Россия», Торгово-промышленная палата РФ (ТПП РФ), ряд федеральных исполнительных и законодательных органов власти, экспертное сообщество.

Наиболее общий подход к определению промышленной политики отражен в Современном экономическом словаре, по которому промышленная политика – это политика государства и промышленных корпораций, имеющая целью рост промышленного производства, обеспечение его эффективности и конкурентоспособности, содействие технико-технологическому процессу[1].

Определение РСПП промышленной политики имеет два аспекта: 1) политика, направленная на развитие промышленного производства в целом и увеличение его доли в структуре экономики; и 2) политика, направленная на развитие отдельных отраслей. Механизмы реализации данной политики: налоговое стимулирование, поддержка лизинга и экспорта промышленных товаров, использование институтов развития, стимулирование инновационной активности предприятий, развитие промышленной инфраструктуры, укрепление финансового сектора экономики и ряд других. В первом аспекте меры не привязаны к конкретным отраслям и создают благоприятные условия для работы промышленности в целом. Во втором – оказание поддержки конкретному субъекту экономики прямо зависит от его принадлежности к отрасли. Основной механизм – стратегии развития отраслей, задающие темпы развития отраслей до 2020 г. [2].

ТПП рассматривает промышленную политику как согласованную систему законодательных, административных, финансово-экономических государственных решений и мер, позволяющих управлять развитием промышленности в стране в соответствии с поставленными целями. В представленном Комитетом по промышленности документе «О задаче разработки промышленной политики в России» декларируется необходимость создания системы государственного регулирования, системного механизма, предусматривающего обратную связь между промышленным бизнесом и государственной властью, а также прямую связь: управление, стимулирующее воздействие, координацию и консалтинг со стороны государства в отношении объектов промышленной политики. Основными методами ее называются административные и социально-политические, экономические, институциональные, бюджетные и законодательные. Субъекты промышленной политики: государство, крупный бизнес, регионы, промышленные объединения и союзы[3].

На IV Конгрессе национального бизнеса «Деловая Россия» представила доклад «Стратегия 2020: от экономики “директив” к экономике “стимулов”», в рамках которого был предложен подход к промышленной политике, строящийся на необходимости

первоочередного решения задач по модернизации экономики и преодолению технологической отсталости, привлечению уже разработанных, в том числе за рубежом, технологий, параллельному созданию системы научной разработки и внедрения инноваций. По мнению «Деловой России» инновационно-промышленная политика – это государственная политика, направленная на «выявление и капитализацию конкурентных преимуществ российской экономики». Субъектами инновационно-промышленной политики выступают перерабатывающие, высокотехнологичные и машиностроительные отрасли, а основными инструментами являются преференции, софинансирвоание, частно-государственное партнерство, развитие существующих и создание новых территориально-производственных комплексов, стимулирование развития региональных и локальных кластеров[4].

Рассмотрим определения промышленной политики, представленные федеральными органами законодательной и исполнительной власти.

В докладе, разработанном Комитетом по промышленной политике Совета Федерации Федерального Собрания РФ, дается следующее определение промышленной политики: это совокупность действий государства как института, осуществляемый для оказания влияния на деятельность хозяйствующих субъектов (предприятий, корпораций, предпринимателей и т.д.), а также на отдельные аспекты этой деятельности, относящиеся к приобретению факторов производства, организации производства, распределению и реализации товаров и услуг во всех фазах жизненного цикла хозяйствующего субъекта и жизненного цикла его продукции.

Согласно этому определению объектом промышленной политики является производитель товаров и услуг (производственное предприятие, корпорация, предприниматель и т.д.), тогда как традиционное понимание промышленной политики предполагает ее объектом обычно крупные производственно-технологические комплексы, гигантские корпорации или целые отрасли экономики. Субъектом промышленной политики выступает государство (общность людей). Промышленная политика является одним из направлений государственной политики. С каждым из этих направлений она имеет точки соприкосновения и пересечения[5].

Весной 2008 г. депутатами Государственной Думы К.В. Бесчетновым, В.А. Головневым и Г.Г. Лазаревым на рассмотрение был внесен проект федерального закона «О развитии промышленности», в котором дается следующее определение промышленной политики: система согласованных правовых, социально-экономических, организационных, информационных, научно-технических и иных мер, направленных на поддержку и рост промышленного производства, обеспечение его эффективности и высокой конкурентоспособности, содействие технико-технологическому процессу, исходя из приоритетов устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития территорий и страны в целом. Субъекты промышленной деятельности – хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), осуществляющие деятельность в области промышленного производства.

Основными целями государственной политики в области промышленности являются сохранение и развитие научно-технического и промышленного потенциала субъектов промышленной деятельности; устойчивое и сбалансированное развитие промышленности на территории Российской Федерации; развитие субъектов промышленной деятельности в целях формирования конкурентной среды в экономике РФ; достижение полной занятости населения и повышение уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в промышленности; стимулирование внедрения инноваций,

наукоемких, ресурсосберегающих технологий для выпуска высокотехнологичной и конкурентоспособной промышленной продукции, отвечающей мировым стандартам качества, а также технологий, обеспечивающих охрану и защиту окружающей среды; увеличение объема производства промышленной продукции; создание благоприятного инвестиционного климата и рост объема инвестиций в промышленности; эффективное использование основных средств, государственных и частных капитальных вложений; развитие и поддержка внедрения импортозамещающей промышленной продукции; повышение эффективности промышленности, в том числе за счет эффективного управления знаниями и внедрения лучших промышленных технологий; формирование эффективно функционирующего рынка промышленной продукции и сырья, обеспечивающего повышение доходности субъектов промышленной деятельности и развитие инфраструктуры этого рынка; защита интересов субъектов промышленной деятельности, развитие межрегиональной интеграции, расширение взаимовыгодного сотрудничества на внутреннем и внешних рынках; оказание содействия субъектам промышленной деятельности в продвижении производимой ими промышленной продукции, результатов интеллектуальной деятельности в сфере промышленности на рынок РФ и рынки иностранных государств; обеспечение зашиты и развития стратегических видов промышленной деятельности; совершенствование структуры и диверсификация промышленности за счет поддержки производств с высокой долей добавленной стоимости; увеличение доли производимой субъектами промышленной деятельности промышленной продукции в объеме валового внутреннего продукта; увеличение доли уплаченных субъектами промышленной деятельности налогов в налоговых доходах федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов[6].

Согласно Концепции промышленной политики, разработанной Министерством экономики РФ, промышленная политика представляет собой комплекс мер, принимаемых государством в целях повышения эффективности и конкурентоспособности отечественной промышленности и формирования её современной структуры, способствующей достижению этих целей. При этом промышленная политика осуществляется в русле государственной экономической политики, направленной на структурные преобразования и рост общественного производства. Цели и приоритеты промышленной политики определяются на основе стратегических ориентиров, задаваемых для производственной и коммерческой деятельности хозяйствующих субъектов рынка, а также для социальной деятельности государства.

В опубликованном проекте стратегического документа Министерства промышленности и энергетики РФ «О новой промышленной политике» содержится принципиальное определение промышленной политики как диалога, как согласования стратегий частного бизнеса, государства и общественных организаций, позволяющее каждой стороне – при разумном компромиссе – реализовать свой интерес и разделить риски. Формы такого диалога и взаимодействия могут быть различными: начиная с государственно-частного партнерства в конкретных проектах и заканчивая дискуссиями по самым острым проблемам экономического развития[7].

В выступлении В. Христенко на совместном заседании Коллегии Минпромэнерго и Правления РСПП были представлены основные инструменты промышленной политики: таможенная политика (сочетание ставок и таможенного администрирования), техническое регулирование (участие бизнеса в деятельности Совета по техническому регулированию), государственная поддержка экспорта промышленной продукции (возмещение из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции

части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях) и государственная инвестиционная политика[8].

В статье «Государственная промышленная политика в переходный период» директор Национального института развития М.И. Гельвановский пишет, что правильное определение места и роли государственной промышленной политики в переходный период является одним из важнейших звеньев трансформационного развития. В связи с этим основная цель промышленной политики состоит в использовании косвенных методов государственного регулирования эффективного промышленного развития (а в необходимых случаях – методов прямого регулирования), устранении всех препятствий на пути экономического роста, которые не могут быть устранены естественным путем. Таким образом, промышленная политика, как ядро общеэкономической политики, связана в первую очередь с проведением инновационной, инвестиционной и структурной перестройки промышленного производства, т.е. главной своей целью имеет экономический рост при динамичном изменении структуры и повышении эффективности промышленного производства и конкурентоспособности продукции[9].

По мнению Европейской экономической комиссии, промышленная политика должна способствовать решению проблем в области реформирования нормотворчества и развития законодательства; регламентировать политику в конкретных промышленных секторах; обеспечивать занятость и производительность; поступление инвестиций в материальные активы (промышленность, транспортная инфраструктура, связь); решать проблемы инвестиции в нематериальные активы (промышленные исследования, передача технологий; подготовка кадров, в том числе управленческих, повышения качества, создание экологически чистых технологий; развитие стандартизации и статистики); регулировать политику в области конкурентоспособности и конкуренции; а также регулировать международные инвестиции, экологическую политику, промышленную экологию, промышленные аспекты энергетической политики, политику регионального развития, промышленное сотрудничество развитых стран и стран, находящихся на переходном этапе.

Выступая на семинаре Института комплексных стратегических исследований, заведующий сектором Бюро экономического анализа Б. Кузнецов в докладе «Нужна ли России промышленная политика?» отметил, что в самом общем виде промышленная политика может быть определена как комплекс действий государства, но целенаправленному изменению структуры экономики за счет создания более благоприятных условий для развития приоритетных секторов и производств. Промышленная политика предполагает наличие четких государственных приоритетов[10].

Научный руководитель Высшей школы экономики Е. Ясин предложил иной подход к промышленной политике, выделив русский подход, в рамках которого определяются приоритеты, под которые выделяются деньги из федерального бюджета, и западный подход, предполагающий выполнение государством органических функций по созданию делового и инвестиционного климата, выполнению законов и решению проблем в области таможенной политики.

Проанализировать позиции основных заинтересованных сторон в промышленной политике, а также ряд экспертных мнений, можно сделать вывод о том, что каждая сторон имеет свой подход к определению не только промышленной политики, но и ее целей, субъектов и, соответственно, инструментов ее реализации. При этом предлагаются меры, присущие как «жесткой», директивной промышленной политике, так и более мягкой, «либеральной». Особенностью подходов к определению промышленной

политики, поддерживаемых органами власти, «Деловой Россией» и рядом экспертов, является выделение ее инновационной составляющей, позволяющей преодолеть узкие места в технологической политике. Не менее важным представляется осознание всеми сторонами необходимости технологического обновления и модернизации всей промышленной базы в стране. Однако отсутствие единого подхода к промышленной политике, обусловленное различными интересами и взглядами на те или иные политические и экономические процессы, а также закрепленного единого документа существенно затрудняет проведение промышленной политики в стране.

Попытки институционализации промышленной политики в истории современной России предпринимались начиная с 90-х гг. XX в., но наиболее полные по своей смысловой нагрузке проекты федеральных законов были предложены лишь в 2008 г. Законодательное закрепление понимания промышленной политики, ее целей и инструментов должно быть осуществлено в кратчайшие сроки в связи с острой необходимостью модернизации и технологического обновления всей российской промышленности.

---

[1] Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

[2] URL: http://www.rspp.ru/Default.aspx?CatalogId=1392.

[3] URL: http://www.tpprf.ru/ru/main/committee/komprom/zrpp2/.

[4] Ежегодный экономический доклад «Стратегия 2020: от экономики “директив” к экономике “стимулов”». URL: http://www.forum.deloros.ru/forum2008/doklad2008 (дата обращения: 10.08.2009).

[5] Доклад Комитета по промышленности Совета Федерации. URL: http://www.council.gov.ru (дата обращения: 10.08.2009).

[6] Проект федерального закона «О развитии промышленности». URL: http://www.ir-pep.ru/analytics/innov/detail/?item_id=139 (дата обращения: 10.08.2009).

[7] URL: http://www.minprom.gov.ru.

[8] URL: http://www.minprom.gov.ru.

[9] Гельвановский М.И. Государственная промышленная политика в переходный период // *Специальный выпуск. Часть II / Аналит. вестн. Совета Федерации ФС РФ. 1998. №2 (69). С. 50-65.*

[10] Кузнецов Б.В. Нужна ли России промышленная политика? URL: http://old-opec.hse.ru/library/article.asp?d_no=270&c_no=9 (дата обращения: 10.08.2009).

III РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

В.А.Сухих, П.И. Блусь

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПЕРМСКОГО КРАЯ КАК ЭЛЕМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ

1. Общие подходы к организации управления в регионе

Пермский край является одним из немногих регионов России, где предпринимаются попытки построения системы управления на основе определенных идеологических принципов, ориентированной на долгосрочную перспективу. Исходя из анализа ежегодных докладов губернатора края, а также других материалов[1], можно сформулировать идеологические постулаты этой системы.

1. Главный фактор развития – конкуренция регионов страны. Конкуренция не должна иметь целью не получение федерального ресурса, она быть направлена на развитие бизнеса и рост благополучия людей. Конкуренция регионов – это в первую очередь конкуренция моделей развития. Регионы должны самостоятельно определять свои стратегические цели. При этом желательно тратить для их достижения меньше бюджетных средств, чем в других регионах или странах-конкурентах, а условия создавать более привлекательные.

2. Изменения в экономике требуют реформирования государства, создания «нового» государства в соответствии с принципами новой экономики. Все государственное управление должно быть построено на конкуренции: людей, проектов, бизнеса, территорий.

3. Задача государства – создавать правила игры. В регионах должно быть правильно организовано поле для конкуренции бизнеса и муниципалитетов, должен быть установлен контроль за соблюдением правил игры. При этом необходимо обеспечить минимальное вмешательство власти в дела легального бизнеса.

4. Государство занимается выработкой политики, обеспечением безопасности и качества услуг. Оно должно отказаться от несвойственных ему функций, открыв монополизированные на сегодняшний день рынки для частной инициативы. В том случае, если это возможно, государство должно покупать услуги на рынке, а не пытаться, сохраняя фактически натуральное хозяйство, оказывать все виды услуг населению. При этом потребители должны иметь возможность выбирать поставщика бюджетных услуг.

5. Власть должна иметь конкретные обязательства перед обществом. Результат ее деятельности должен соответствовать тем целям, которые ставит перед собой власть. При создании системы управления потребности общества должны иметь приоритет по отношению к полномочиям, закрепленным за региональной властью.

6. Власть несет историческую ответственность за принимаемые решения, ответственность перед населением – настоящим и будущим. Нужно не финансировать прошлое, а инвестировать в будущее. Получаемые сверхдоходы необходимо заставить работать на снижение рисков следующих лет, на обеспечение благополучия следующих поколений.

7. Для достижения эффективности государственного управления необходимо обеспечить отсутствие монолитности системы власти, наличие противоречивых интересов, позитивного конфликта, который позволял бы создавать стимулы для взаимного контроля различных управленческих звеньев, для выявления резервов повышения эффективности их деятельности и раскрытия информации о ней.

В целом можно констатировать, что идеология проводимых в крае преобразований соответствует подходам, характерным для популярного в международной практике направления «New Public Management», позволяющего перенести в систему государственной власти механизмы управления, используемые частным бизнесом. При реализации данных подходов в Пермском крае обнаруживаются те положительные и отрицательные последствия преобразований, которые выявлены в ходе анализа международного опыта применения «New Public Management».

Воплотить в практику указанную идеологию призвана созданная в Пермском крае система управления, которая строится на основе следующих основных подходов:

1. *Консервативная бюджетная политика*. Все расходные обязательства края подразделяются на три группы в зависимости от приоритетности расходов и срока действия обязательств: А – расходы, не подлежащие сокращению при любом развитии экономики края; Б1 – расходы, которые возможно сократить в очередном финансовом году; Б2 – расходы, которые возможно сократить начиная с года, следующего за отчетным финансовым годом. Бюджет строится исходя из того, что финансирование расходов группы «А» должно быть обеспечено при реализации пессимистического прогноза развития экономики региона, а групп «А» и «Б2» – при реализации базового варианта прогноза развития экономики региона. Сформулированы четкие правила распределения профицита краевого бюджета по формуле «14-42-44: 14% его направляется на дополнительные дотации муниципальным образованиям; 42% – на софинансирование приоритетных региональных проектов в муниципальных образованиях[2]; 44% – на финансирование приоритетных краевых проектов, преимущественно на паритетных началах с федерацией. Разработка проектов направлена в первую очередь не на появление новых расходных обязательств, а на снижение расходных обязательств в перспективе.

2. *Обеспечение целеполагания и оценки результативности деятельности власти*. Цели, задачи и показатели деятельности исполнительных органов государственной власти в Пермском крае определяются на уровне губернатора края. Исходная система целеполагания на региональном уровне нашла отражение в распоряжении губернатора Пермского края № 220-р от 13.06.2006 г. «Об утверждении целей и задач исполнительных органов государственной власти Пермского края». В систему целей и задач были включены главные цели; направления, конкретизирующие главные цели, имеющие в отдельных случаях поднаправления, и задачи, представляющие наиболее конкретный уровень целеполагания. В документе было сформулировано шесть главных целей:

- экономический рост;
- улучшение демографической ситуации;

- повышение качества жизни населения;
- создание рыночных механизмов в социальной сфере;
- развитие инфраструктуры области;
- развитие рыночных механизмов в отраслях инфраструктуры.

Каждой главной цели соответствовали от одного до семи направлений, а каждому направлению – от одной до восьми задач. Для решения большинства задач были предложены проекты, подпроекты и целевые программы. Обращает на себя внимание то, что часть целей носила институциональный характер и была связана с использованием рыночных механизмов при предоставлении общественных услуг как в инфраструктурных, так и в социальных отраслях.

Основным документом, определяющим целеполагание в крае, является Указ губернатора Пермского края № 55 от 25.07.2007 г. «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2010 годы». В данном документе сформулированы цели и задачи и установлены показатели в сферах развития экономики, человеческого потенциала, инфраструктуры, территорий и управления государственной и муниципальной собственностью. Цели и задачи имеют сложную структуру. Так, «Развитие человеческого потенциала» имеет две цели первого порядка – «рост численности населения Пермского края» и «рост эффективности бюджетных расходов»; «Развитие инфраструктуры» – четыре цели: «снижение стоимости проживания человека на территории края», «улучшение качественного состояния инфраструктуры», «развитие рыночных механизмов в инфраструктуре» и «рост эффективности бюджетных расходов». В документе представлена также система целей и задач более низкого уровня, для каждой из которых установлены целевые показатели.

Подходы к определению целевых показателей также достаточно существенно изменялись в ходе преобразований. Изначально каждой цели соответствовала совокупность показателей, позволяющих детально характеризовать различные факторы, влияющие на ее достижение. Так, о результате экономического роста предполагалось судить на основе динамики фонда оплаты труда, объема инвестиций в основной капитал и прибыли по сравнению с этими показателями для регионов-конкурентов. Многообразные показатели предполагалось использовать и для оценки развития человеческого потенциала: численность населения, продолжительность жизни, ожидаемый и фактический трудовой стаж, уровень квалификации населения, уровень безработицы, доля инвалидов, уровень заболеваемости.

3. *Заказ бюджетных услуг, аутсорсинг*. С целью реализации механизма заказа на услуги бюджетных учреждений и привлечения к оказанию бюджетных услуг организаций иных организационно-правовых форм осуществлен вывод бюджетных учреждений из подведомственности отраслевых министерств. Учредителями бюджетных учреждений стали агентства. При этом были реализованы две модели реформы. В ряде сфер, в частности в здравоохранении и социальной политике, агентства созданы в рамках соответствующего функционально-целевого блока и являются специализированными. В то же время учредителем бюджетных учреждений образования, культуры и физической культуры является Агентство по управлению государственными учреждениями, входящее в функционально-целевой блок «Управление госучреждениями». В соответствии с идеологией отраслевые министерства должны сформировать заказ на бюджетные услуги и размещая их в тех учреждениях, в том числе бюджетных, которые готовы выполнять заказ в полном объеме, качественно

и с наименьшими затратами. Исходя из результатов размещения заказа, агентства должны осуществлять реструктуризацию бюджетной сети, способствуя выводу из нее наиболее затратных бюджетных учреждений. Сэкономленные бюджетные средства могут использоваться для заказа дополнительного объема услуг поставщикам частного сектора[3]. При этом бюджетные учреждения продолжают финансироваться по смете, а стоимость однородных бюджетных услуг остается индивидуальной для каждого бюджетного учреждения. Предполагается, что подобный механизм даже в условиях сохранения существующих организационно-правовых форм поставщиков услуг позволит оптимизировать бюджетные расходы, обеспечивая отсечение поставщиков с наиболее высокими затратами (при сопоставимом качестве услуг), и способствовать расширению практики предоставления услуг организациями негосударственного сектора. Еще более ускорить данный процесс сможет преобразование бюджетных учреждений в новые организационно-правовые формы, причем не только в автономные учреждения, но и в автономные некоммерческие, а также коммерческие организации.

Формы работы с бюджетными учреждениями в условиях разделения заказчика и подрядчика можно свести к следующим.

Во-первых, делаются определенные шаги по реструктуризации бюджетной сети, реализуются новые формы финансирования расходов бюджетных учреждений. Так, региональные учреждения *здравоохранения* переходят на финансирование в зависимости от объема оказываемых услуг. Сейчас подобные механизмы внедряются в сферу услуг, относящихся к специализированной медицинской помощи, высокотехнологичной помощи, а также в домах ребенка и при создании донорских запасов крови. В *начальном профессиональном образовании* принята стратегия повышения специализации образовательных учреждений при условии концентрации определенных профессий в тех учреждениях, где расходы на подготовку соответствующих специалистов ниже.

Во-вторых, начинает функционировать механизм конкурсного размещения заказа на бюджетные услуги, хотя в большинстве отраслей бюджетной сферы его внедрение находится на начальной стадии. Наиболее последовательно реализуется данный механизм в области предоставления услуг по *социальному обслуживанию и социальной защите населения* – здесь ряд услуг уже закупается на рынке в соответствии с общепринятыми закупочными процедурами (ФЗ-94). В 2008 г. планируется разместить на рынке одну шестую часть государственного заказа в данной сфере.

В *здравоохранении* также активно используются конкурсные процедуры распределения государственного заказа, однако они имеют специфику. Так, во всех городских округах и муниципальных районах в течение двух лет будет проводиться отбор поставщиков услуг в рамках территориальной программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи. Критериями отбора являются качество медицинской помощи и ее доступность. Качество медицинской помощи оценивается на основе критериев, разработанных на федеральном уровне для осуществления аккредитации медицинских учреждений. По результатам отбора на рынок вышли частные медицинские организации, в первую очередь в крупных городах, оказывающих услуги в сфере стоматологии, офтальмологии, а также поликлинические услуги узких специалистов. Кроме того, активизировалась конкуренция между государственными, муниципальными и ведомственными медицинскими учреждениями.

Начинает практиковаться конкурсный отбор поставщиков тех видов медицинской помощи, которые финансируются из регионального бюджета. По мнению руководства Министерства здравоохранения, в этой сфере созданы более благоприятные условия для привлечения частных организаций, поскольку тарифы на медицинские услуги более соответствуют рыночным. Примером реализации новой идеологии предоставления медицинских услуг является обеспечение территориальной доступности услуг по гемодиализу – два новых центра гемодиализа на севере и юге края создаются путем размещения заказа на рынке. Планируется распространять процедуры конкурсного отбора и на другие виды медицинской помощи, финансируемые из регионального бюджета (специализированная медицинская помощь).

В сфере *начального профессионального образования* конкурсный отбор также был проведен, однако он носил более формальный характер. Здесь в качестве основных конкурентов региональных учреждений рассматриваются федеральные образовательные учреждения.

В-третьих, развивается аутсорсинг отдельных видов деятельности в бюджетных учреждениях. Однако если в учреждениях *здравоохранения* осуществляется аутсорсинг как непрофильных (питание, транспорт, вывоз мусора, прачечная, охрана), так и ряда медицинских услуг (лабораторные исследования, магнитно-резонансная терапия), то в сферах *образования* и *социальной политики* этот механизм действует только применительно к непрофильным услугам.

4. *Организация взаимодействия с «внешней средой» – федеральными органами власти, бизнесом, общественными организациями и т.п.*

Одним из принципов деятельности власти в Пермском крае провозглашается ее открытость, готовность к диалогу с обществом. Этот принцип реализуется посредством конкретных инструментов. Так, при губернаторе края и других органах власти и управления работают различные совещательные и консультативные структуры, такие как Консультативный совет по национальным вопросам, Совет по межконфессиональным отношениям, Совет по работе с общественными организациями. Более узкоспециализированные общественные советы функционируют и при ряде министерств.

Налажено рабочее взаимодействие федеральных органов и территориальных органов власти в крае. Руководители ключевых федеральных структур в крае входят в Совет безопасности, возглавляемый губернатором. С территориальными органами также взаимодействует руководитель Администрации губернатора. Софинансирование краевых проектов из федерального бюджета рассматривается как одна из важнейших задач краевой власти.

В регионе осуществляются активные действия, направленные на улучшение его имиджа в глазах бизнеса. Отрабатываются механизмы воздействия бизнеса на формирование заказа в сфере образования.

Одним из механизмов взаимодействия органов государственного управления и общества являются официальные Интернет-сайты, которые могут использоваться как средство информирования населения, механизм обратной связи, а также один из элементов PR-кампании, проводимой в том числе с целью формирования позитивного образа региона и региональной власти и т.п. Официальные Интернет-ресурсы Пермского края представлены Пермским региональным сервером (http://www.perm.ru), а также сайтами отдельных органов исполнительной государственной власти края. Свои «окна»

в Интернете имеет Законодательное Собрание края, Правительство края и Краевая избирательная комиссия.

2. Место и задачи Правительства Пермского края

В системе исполнительных органов государственной власти (ИОГВ) Пермского края Правительство, созданное в 2006 г. в соответствии с Указом губернатора Пермского края[4], занимает особое место.

Согласно закону Пермского края №107-ПК от 07.09.2007 г. «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» Правительство Пермского края является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Пермского края, формирующим органы исполнительной власти края и осуществляющим непосредственное руководство ими.

Основной целью деятельности краевого Правительства является обеспечение достижения ИОГВ поставленных перед ними задач по приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского края и реализации стратегических программных мероприятий в крае.

Для достижения указанной цели Правительство края осуществляет:

- формирование ИОГВ края;
- распределение целей и задач стратегического развития Пермского края между ИОГВ Пермского края, закрепляя конкретные показатели результативности и ответственность за каждым органом власти и его руководителем;
- руководство деятельностью ИОГВ края и их руководителей по достижению установленных показателей.

Приоритеты деятельности Правительства Пермского края определены в соответствии с важнейшими направлениями развития края, которые закреплены в гл. VI Устава Пермского края. Такими приоритетами являются:

- развитие человеческого потенциала,
- экономическое развитие,
- развитие инфраструктуры,
- развитие территорий,
- управление государственной и муниципальной собственностью.

Правительство Пермского края представляет собой коллегиальный орган, состав которого определяется губернатором Пермского края. В правительство входят его председатель, заместители председателя и другие члены. Члены краевого правительства, руководители ИОГВ края несут ответственность за достижение целей по приоритетным направлениям деятельности и реализацию стратегических программных мероприятий развития Пермского края, а также за исполнение возложенных на них полномочий в соответствии с законодательством.

3. Состав и структура Правительства

Организация деятельности ИОГВ по развитию важнейших направлений в Пермском крае в гл. VI Устава Пермского края. Так, разработка и утверждение целей деятельности органов государственной власти Пермского края по приоритетным направлениям производятся в рамках программы социально-экономического развития Пермского края. В соответствии с Законом Пермского края №107-ПК от 07.09.2007 г. «О системе

исполнительных органов государственной власти Пермского края» структуру и состав правительства определяет губернатор края. Губернатором подписан 29 декабря 2007 г. указ, закрепивший существующие структуру и состав краевого Правительства[5].

Общее руководство деятельностью Правительства края осуществляет губернатор Пермского края. Возглавляет работу Правительства его председатель, под руководством которого еженедельно организуются заседания Правительства Пермского края. Кроме того, периодически проводятся выездные заседания Правительства в муниципальных районах края. Решения, принимаемые Правительством Пермского края, оформляются нормативными правовыми актами – постановлениями Правительства Пермского края, распоряжениями Правительства Пермского края. Для обеспечения деятельности Правительства создан Аппарат Правительства Пермского края, возглавляемый руководителем Аппарата Правительства, входящим в состав Правительства.

Организационная структура Правительства имеет вид функционально-целевой модели управления (рис.1), основными элементами которой являются функционально-целевые блоки (ФЦБ), объединяющие ИОГВ края в соответствии с выполняемыми функциями и задачами в рамках приоритетных направлений развития Пермского края.

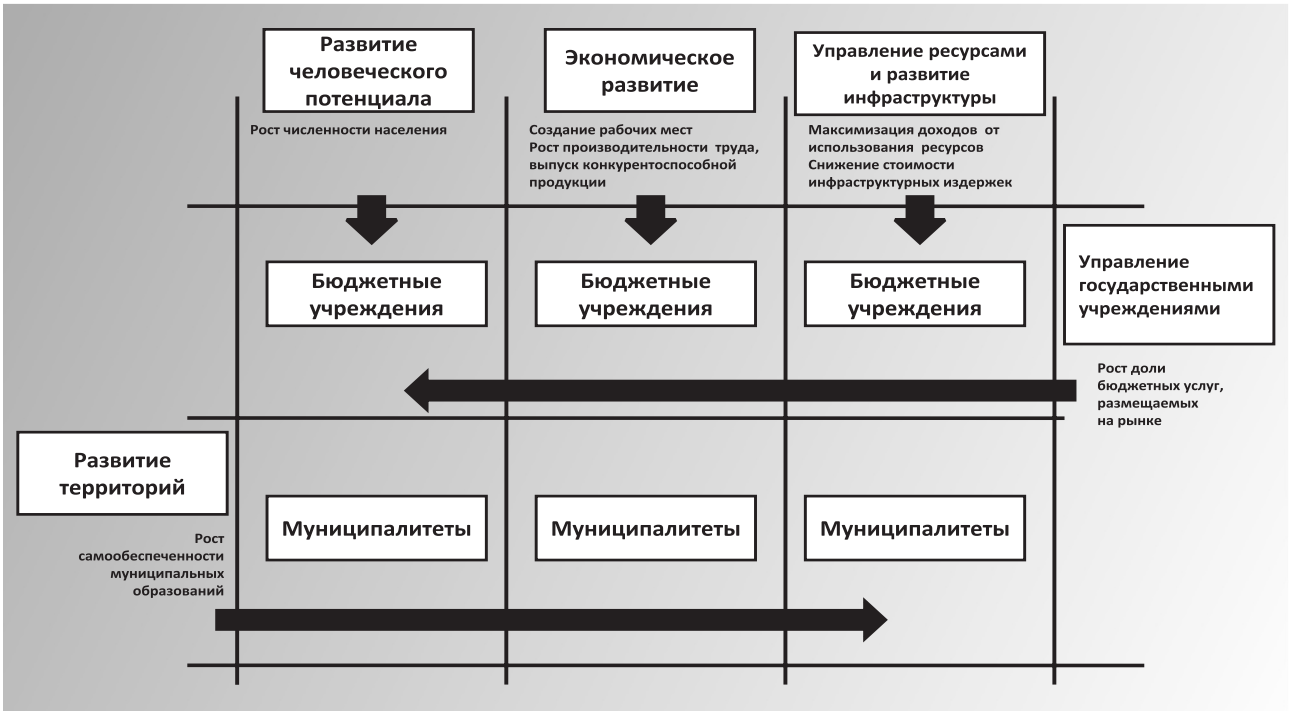


Рис. 1. Функционально-целевая модель управления Пермским краем

В соответствии с упомянутым указом у председателя Правительства Пермского края есть пять заместителей, курирующих приоритетные направления развития: развитие человеческого потенциала, экономическое развитие, управление государственными учреждениями, развитие инфраструктуры, развитие территорий. В структуру Правительства входят и функциональные блоки «Финансы» и «Безопасность».

Система ИОГВ Пермского края представлена министерствами, агентствами и инспекциями. Выделение эти категорий объясняется тем, что в ходе административной реформы на федеральном уровне все функции управления были разделены на три группы:

- функции законодательства, которое определяет направления и механизмы развития, возложенные на министерства;
- функции по оказанию бюджетных услуг, возложенные на агентства;

▪ функции по осуществлению контроля выполнения законов и качества предоставляемых услуг, возложенные на инспекции.

Аналогичный подход к разделению управленческих функций и реализации государственных полномочий был принят и на уровне Пермского края (рис.2).



Рис. 2. Структура Правительства Пермского края.

4. Основные принципы организации деятельности Правительства Пермского края

В своей деятельности Правительство края исходит из особенностей современной социально-экономической ситуации в стране и в мире, суть которой состоит в усилении конкуренции. В глобальном масштабе конкурируют страны и политические блоки за сферы влияния и рынки сбыта, на федеральном уровне усиливается конкуренция между регионами за человеческий ресурс, инвесторов (новые рабочие места) и федеральный ресурс. Эти же тенденции прослеживаются и в регионах, на муниципальном уровне: соревнуются уже городские округа и муниципальные районы за тот человеческий ресурс, инвесторов и региональный ресурс.

В условиях конкуренции возникают реальные возможности для повышения эффективности регионального развития, так как появляются способы оценивать результативность его и принимать меры дальнейшей интенсификации роста.

В организации такой деятельности в Пермском крае Правительство исходит из следующих принципов:

1.Работа Правительства представляет собой единый и последовательный «производственный» процесс всех ФЦБ, направленный на достижение положительного баланса населения и увеличение численности жителей края, работающих во внебюджетном секторе.

2. Все ФЦБ суть взаимосвязанные технологические звенья общего механизма. Причем каждое последующее звено призвано в том числе вскрывать неэффективность предыдущего.

Реализуя этот принцип, Правительство исходит из того, что главное богатство региона – это люди и органы власти должны быть заинтересованы в том, чтобы людей становилось больше, чтобы качество их жизни повышалось, чтобы сами люди были образованнее, здоровее, обеспеченнее, мудрее. Центром ответственности за население края в целом в структуре Правительства является департамент развития человеческого потенциала. В его ведении находятся проведение демографической политики в крае; создание условий для формирования положительного сальдо миграции.

В Прикамье объективно сложилась не самая удачная система расселения, но и в этих условиях Правительство края должно создать оптимальные условия для жизнедеятельности людей либо помочь им в улучшении условий проживания. На этом этапе организации деятельности население, условно говоря, «поступает» в оперативное управление ФЦБ «Развитие территорий». Этот блок несет ответственность за оперативный контроль процессов, происходящих в муниципалитетах края, и формирует заказ для ФЦБ «Экономическое развитие» на создание рабочих мест в различных сферах экономики, а также заказ для ФЦБ «Развитие человеческого потенциала» на создание определенных социальных условий для проживания (учреждения образования, здравоохранения, культуры и пр.).

Для оптимального развития в территории инвестиционной деятельности и социальной сферы соответствующие ФЦБ направляют свои заказы ФЦБ «Развитие инфраструктуры», задача которого не только обеспечить условия для прихода в территорию бизнеса, но и по возможности содействовать снижению его издержек, а также уменьшить стоимость проживания на территории для населения.

3. Еще один важный с точки зрения оптимизации управления принцип состоит в определении центров ответственности за каждый бюджетный рубль, как приходящий в бюджет, так и расходуемый из него. Суть этого принципа: «У денег есть хозяин!!!». Управленческий смысл заключается в следующем: должны быть определены, причем как можно более детально ответственные лица за наполнение бюджета. Это позволяет более тщательно планировать сбор и поступление доходов, а также всегда точно выявлять механизмы влияния на ситуацию. Что касается расходлв, то принципиальным управленческим решением Правительства края стало разделение бюджетных расходов на «бюджет текущих расходов» и «бюджет развития». При этом поставлена задача: обеспечить прирост «бюджета развития» более высокими темпами, чем прирост «бюджета текущих расходов». Любой рубль из бюджета, особенно бюджета развития, должен быть израсходован на достижение конкретного результата, связанного либо с увеличением будущих доходов, либо со снижением будущих расходов, либо со снятием будущих рисков. Иными словами, любое выделение денег из бюджета должно заканчиваться возложением на получателя средств конкретных обязательств по достижению определенных результатов.

4. Организация текущего, оперативного мониторинга деятельности является основным элементом контроллинга в работе Правительства. С этой целью организована работа по мониторингу текущей деятельности ФЦБ и ИОГВ, а также их реализации конкретных проектов. При этом исходим из того, что на основе установленных для каждого ФЦБ конкретных целевых показателей соответствующие показатели определяются и для ИОГВ, входящих в данный ФЦБ. Каждый ИОГВ выбирает для себя направление

деятельности на основе целеполагания. Для достижения цели надо решить ряд задач, для чего существует конкретные ответственные лица.

Решение задач достигается с помощью таких инструментов, как 1) целевые программы; 2) проекты; 3) планы организационных мероприятий.

Основные показатели деятельности работы ИОГВ отражаются в таблицах план-фактного контроля, позволяющих судить о степени достижения плановых значений.

Текущая и проектная деятельность ИОГВ планируется в годовом, месячном и недельном режиме. Разработанная и практически внедренная «Интегральная система электронного документооборота» дает возможность организовать оперативный контроль за планированием деятельности не только ИОГВ и их подразделений, но и конкретных сотрудников.

Такой подход к организации контроллинга в Правительстве края позволяет создать плоскую управленческую структуру, благодаря которой в зоне оперативной доступности председателя Правительства оказываются не только пять его заместителей, но и руководители проектов вне зависимости от занимаемых ими должностей. Как правило, ими являются не руководители по должности, а наиболее грамотные специалисты-предметники. При такой схеме организации проектной деятельности все руководители Правительства, а при необходимости и губернатор края, становятся сотрудниками проектного офиса и выполняют просьбы-поручения руководителя проекта, связанные с решением тех или иных вопросов на соответствующих, в том числе на федеральном, уровнях.

5. Основные направления деятельности Правительства Пермского края и организация достижения поставленных целей

Одной из важнейших составляющих деятельности Правительства Пермского края является разработка и выполнение Программы социально-экономического развития края (ПСЭР). ПСЭР определяет перспективы развития края, стратегические ориентиры деятельности Правительства. Первоначально разработкой ПСЭР занималась Администрация губернатора Пермского края, однако подготовка проекта закона о ПСЭР Пермского края признана в качестве одного из важнейших приоритетов деятельности Правительства.

Детализацией ПСЭР являются цели, задачи и показатели деятельности, установленные для ФЦБ Правительства Пермского края и исполнительных органов государственной власти края. Их достижение – основная цель работы этих госорганов. Целевые показатели представляют собой детализацию основных приоритетов работы краевого Правительства в долгосрочной перспективе.

В рамках ПСЭР с учетом целевых показателей деятельности губернатором определены семь важнейших задач Правительства в краткосрочной перспективе, назначены должностные лица, ответственные за их выполнение. Эти задачи сформулированы губернатором края 1 июля 2008 г. в его обращении к региональному Правительству. В ближайший период важнейшими делами Правительства являются следующие проекты:

«Город Сердца» – строительство федерального медицинского центра высоких технологий в рамках реализации приоритетного национального проекта «Здоровье». Здесь будет проводиться до 5 тыс. сложнейших операций в год. Центр оснастят самым современным оборудованием (ответственная – заместитель председателя Правительства Пермского края Т.В. Галицына);

«Достойное жилье» – условия проживания – это один из главных факторов, по которым люди оценивают качество своей жизни. В рамках проекта решаются задачи строительства нового жилья, масштабного капитального ремонта существующего жилого фонда и реализуется программа «Обеспечение жильем молодых семей» (ответственный – министр градостроительства и инфраструктуры региона А.Л. Кудрявцевым);

«Большая Пермь» – дорожное строительство вокруг Перми, в частности магистраль Пермь-Краснокамск, южная объездная дорога вокруг Перми, вторая очередь Красавинского моста;

«Магистраль Север-Юг» – реконструкция дороги от Березников до Чайковского – стратегический для Пермского края объект. Эта стройка рассчитана до 2016 г.! В результате дорога должна стать шире, безопасней и комфортней (ответственные за данный и предыдущий проекты – заместитель председателя Правительства Пермского края Е.В. Зырянова и руководитель Дорожного агентства Пермского края Е.Г. Громова);

«Пермская картошка» – развитие картофелеводства на базе сельхозпредприятий, использующих современные технологии в развитии производства. «В условиях мирового роста цен на продовольствие нам необходимо развивать его собственное производство. Особое внимание нужно уделять “точкам роста” – сельхозпредприятиям, использующим современные подходы и технологии в развитии производства», – подчеркнул губернатор. Ученые доказали: климат и почва в Пермском крае оптимальны для выращивания картошки. К 2010 г. картофелеводческие хозяйства Прикамья увеличат свои площади посадки в три раза, а урожайность корнеплода благодаря новым технологиям выращивания и хранения возрастет до 300 центнеров с гектара (ответственный – министр сельского хозяйства Пермского края Е.Е. Гилязова);

«Новая Парма» – это развитие социальной сферы Коми округа - строительство новых школ, дорог, жилья. Губернатор, говоря об этом приоритете, отметил: «В декабре 2005 года Пермская область и Коми-Пермяцкий округ объединились. И наша задача – сделать Коми-Пермяцкий округ самодостаточной территорией с развитой экономикой, инфраструктурой и достойным уровнем жизни населения» (ответственный – глава Коми-Пермяцкого округа, министр Пермского края И.Я. Быкариз);

«Школа чемпионов» – развитие детско-юношеской спортивной инфраструктуры края. В 2008 г. на строительство восьми универсальных спортивных площадок в территориях края из регионального бюджета было дополнительно выделено 140 млн. рублей. Площадки будут оборудованы для игры в футбол, баскетбол и волейбол, а также для проведения соревнований. «Мы уже начали строительство целого ряда спортивных объектов. Задача – сделать это системой, сделать так, чтобы люди имели возможность заниматься спортом, организовать этот процесс. Это решение проблем здравоохранения, это решение проблем преступности. Поэтому я прошу правительство уточнить план строительства спортивных объектов и максимально увеличить его объем. Если у нас сейчас есть возможность вкладывать деньги в объекты капитального строительства, то объекты спорта – это приоритет», – подчеркнул губернатор (ответственный – заместитель председателя Правительства Пермского края А.Ю. Зубарев).

Для достижения поставленных целей в Правительстве края и исполнительных органах государственной власти широко применяется проектный метод организации деятельности. В крае реализуются проекты различных статусов: национальные, региональные, краевые, отраслевые.

Кроме названных проектов осуществляются приоритетный национальный проект «Развитие АПК», 6 региональных, 17 краевых проектов, многие из которых имеют межведомственный характер. Практически каждый орган исполнительной власти имеет собственные отраслевые проекты, направленные на решение отдельных задач в рамках установленной сферы деятельности.

Правительством ведется реестр проектов, в котором содержится оперативная информация о ходе реализации каждого проекта. Для повышения эффективности контроля работы Правительства разработана система контроля и отчетности «Выставка достижений Правительства Пермского края», в которой еженедельно размещаются отчеты о выполнении Правительством намеченных планов, о проведении важнейших мероприятий. Подведение итогов деятельности Правительства, конкретных ИОГВ края на основе установленных целевых показателей производится ежегодно.

В качестве одного из возможных способов проведения мониторинга и план-фактного контроля используется принятый в Великобритании при мониторинге муниципальных образований формат «светофора», когда показатели, значения которых выше нормативных (либо средних), обозначаются зеленым цветом, показатели в рамках нормативных (средних) – желтым; показатели неудовлетворительны – красным.

Правительство Пермского края отчитывается перед губернатором Пермского края о выполнении программы своих действий и корректирует ее с учетом показателей социально-экономического положения Пермского края.

---

[1] Чиркунов О.А. Государство и конкуренция // Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие. Пермь, 2007; Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие. Пермь, 2008.

[2] Таких проектов пять: «Новая школа», «Достойное жилье», «Муниципальные дороги», «Переселение граждан», «Качественное здравоохранение».

[3] Как уже отмечалось, в принципе возможно перераспределение сэкономленных средств из одной отрасли в другую в рамках функционально-целевого блока, однако на практике данный механизм на настоящее время не используется.

[4] Указ губернатора Пермского края №100 от 06.06.2006 г. «О временной системе управления Пермским краем и временной структуре органов исполнительной власти Пермского края».

[5] Указ губернатора Пермского края №121 от 29.12.2007 г. «Об утверждении структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края и состава Правительства Пермского края».

Д.Г. Красильников, Е.А. Троицкая

НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В ПЕРМСКОМ КРАЕ*

На современном этапе развития российской государственности большое внимание уделяется проблемам эффективности государственной власти и управления. Данной проблеме посвящены многие аналитические суждения Президента РФ в его текущих и программных выступлениях. В частности, в своем первом послании Федеральному Собранию РФ Д.А. Медведев подверг жесткой критике государственную бюрократию, отметив, что «такая система абсолютно неэффективна и создаёт только одно – коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии»[1].

Создание системы управления, в которой цели, методы, приоритеты деятельности государственных структур адаптированы к интересам и потребностям гражданина, является метацелью проводимой в нашей стране административной реформы. Достигнуть поставленной метацели планируется на основе использования идей нового государственного менеджмента. Реформирование по менеджериальной модели предполагает делегирование ряда функций, выполняемых государством, рыночным структурам и привлечение в сферу государственного управления свойственных рынку методов, принципов и категорий (конкуренция, расчёт затрат, издержки).

Изменение системы государственного управления в России зависит от усилий, прилагаемых не только на уровне федерального центра, но и на уровне субъектов федерации. При этом каждый регион в силу социально-экономических, политических, культурных особенностей, степени восприимчивости регионального руководства к идеям нового государственного менеджмента выстраивает собственную систему управления.

В данной статье мы попытаемся выяснить, какая система государственного управления была создана в Пермском крае, какие факторы повлияли на ее конфигурацию, насколько и в каких областях были развиты идеи нового государственного менеджмента, насколько эти идеи оказались эффективны и к каким последствия привели.

Прежде чем рассматривать административную реформу в Пермском крае, необходимо установить, какой смысл вкладывается в это словосочетание. Несмотря на большой объем политико-правовой литературы и нормативных правовых актов, принятых в рамках реализации административной реформы, среди отечественных исследователей и действующих политиков нет единого мнения о том, что представляет собой эта реформа. Следует выделить как минимум две точки зрения на нее.

Наиболее точно смысл данной точки зрения отразил А. Шаров, дав следующее определение: «Административная реформа – это процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функциям структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления»[2]. Похожие определения встречаются и в работах других исследователей: В. Андрианова[3], А. Ноздрачева[4],

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, грант №08-03-82303а/У.

В. Комаровского и Е. Морозовой[5], Л. Терещенко, А. Минашкина, Е. Спектор, А. Калмыковой[6].

Однако эта точка зрения во многом не соответствует духу и букве нормативно-правовых актов, принятых на уровне Президента РФ и Правительства РФ[7]. Хотя в этих документах нет четкого определения административной реформы, из их содержания можно заключить, что под ней понимаются изменения не только в системе исполнительной власти, но и в ее взаимосвязях с обществом (ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, введение механизмов противодействия коррупции и т.п.).

В отличие от первой вторая точка зрения отражает широкое понимание термина «административная реформа». Согласно ей, административная реформа есть совокупность нескольких составляющих, которые варьируются у разных исследователей. Помимо собственно реформы исполнительной власти в административную реформу входят реформа государственной службы, реформа административно-территориального устройства государства, изменение порядка формирования представительных органов власти (прежде всего реформа Совета Федерации), разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью, реформа местного самоуправления и др.

Например, А. Медушевский считает, что административная реформа включает в себя «решение задач оптимизации функций государства и структуры исполнительной власти, совершенствования правовых и экономических механизмов решения государственных задач, создания эффективной государственной службы с встроенными антикоррупционными механизмами»[8]. По мнению О.В. Гаман-Голутвиной, административная реформа «предполагает реформу государственной службы (включая комплекс аспектов, связанных с приемом на госслужбу, оплатой труда, системой подготовки и продвижения кадров и т.п.), бюджетную реформу (переход от сметного принципа финансирования министерств и ведомств к программно-целевому финансированию по результатам) и трансформацию системы органов исполнительной власти…»[9].

Включение дополнительных элементов в административную реформу объясняется, на наш взгляд, масштабом стоящих перед государством задач. Неоднократно на самом высоком уровне подчеркивалось, что проведение административной реформы – одно из наиболее важных институциональных условий ускорения темпов экономического развития и обеспечения высокой конкурентоспособности России. Административная реформа воспринимается как крупнейшая системная реформа, к структурным элементам которой можно отнести практически все, что имеет отношение к деятельности государства и направлено на повышение эффективности системы государственного управления, изменение роли государства, его границ, функций и взаимодействия с обществом.

Однако объединение в составе административной реформы сходных и взаимосвязанных, но все же разных преобразований в отдельных сферах государственного управления чревато размыванием сущности административной реформы, превращением ее в не имеющий четких границ и целей процесс всеобщей модернизации российского государства. Следствием сложности и неоднородности компонентного состава административной реформы может стать ее несогласованность как на концептуальном уровне, так и на уровне реализации.

Наиболее удачной представляется дефиниция, предложенная В. Лексиным. Автор, отказавшись от определения на основе перечисления составляющих

реформы, считает, что к классу административных реформ можно отнести только те изменения, «которые организуются и на законных основаниях проводятся высшими государственными органами в виде коренных и всеобщих преобразований административных отношений и институтов исполнительной власти[10]. В. Лексин четко выделяет признаки (инициирование и проведение «сверху», легитимность, всеобщая обязательность, специальная организация, фундаментальность перемен), которые позволяют отличить административную реформу от огромного количества частных улучшений и ситуативных изменений, постоянно происходящих в современном государстве[11].

Если определять административную реформу таким образом, то можно заключить, что в посткоммунистической России она проводилась дважды: первый раз – в 1991-1993 гг., когда произошли делегитимизация и разрушение партийно-советской власти и были сформированы новые принципы построения российской государственности; второй раз – с начала 2000-х гг. по настоящее время, когда политическая элита осознала, что эффективность системы государственного управления достигла того уровня, на котором она препятствует нормальному развитию страны, и сделала шаги по устранению выявленных недостатков.

При анализе нынешней административной реформы в Пермском крае нужно учитывать несколько обстоятельств, существенным образом повлиявших на ход ее реализации: объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа и приход к власти новой управленческой команды. Во-первых, укрупнение региона требовало создания новой системы государственного управления. Порядок образования органов государственной власти в новом субъекте федерации был определен в Федеральном конституционном законе №1-ФКЗ от 25.03.04 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». Согласно этому закону полномочия по формированию временной системы управления и структуры органов исполнительной власти Пермского края возложены на высшее должностное лицо региона. Однако следует подчеркнуть, что создание новой модели управления не может рассматривать только в рамках административной реформы, скорее, речь идет о целом комплексе реформ. Стоит согласиться с М.Г. Решетниковым, который в бытность его первым заместителем председателя департамента планирования Пермской области отмечал: «Мы стесняемся называть это административной реформой, потому что административная реформа, по сути, это кусочек глобальной концепции, т.н. “управления по результатам”. Это концепция, покрывающая три, по сути, реформы: административную, госслужбы, бюджетную»[12].

Интересно, что в Пермском крае интеграционные процессы во многом замедлили реализацию административной реформы, план мероприятий которой утвержден распоряжением Правительства РФ в октябре 2005 г. В большинстве регионов административная реформа официально началась в 2006 г., чему способствовал объявленный МЭРТ конкурс среди высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации[13]. По его итогам Пермский край, набрав 1,37 балла, расположился на 42 месте (из 46) и не смог получить финансирование из федерального бюджета представленных на конкурс проектов[14].

Более того, в Плане мероприятий по проведению административной реформы установлен предельный срок разработки программы административной реформы на уровне субъекта РФ – первый квартал 2006 г. Во всех регионах-конкурентах

(Свердловская, Челябинская, Самарская, Нижегородская области), за исключением Республики Башкортостан, эти программы были приняты в январе-июле 2006 г. В Пермском крае, ввиду того что на повестке дня стояли другие задачи, связанные с объединением двух регионов (прежде всего институционализация нового субъекта Федерации), такая программа появилась только в конце 2006 г., а начала реализовываться уже в 2007 г. В Распоряжении губернатора Пермского края №404-р от 27.12.2006 г. «О мерах по проведению административной реформы в исполнительных органах государственной власти Пермского края» было выделено два приоритетных направления административной реформы в крае: 1) формирование правовых и организационных основ деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края; 2) обеспечение регламентации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Пермского края. Таким образом, в документе были зафиксированы как общефедеральные задачи, поставленные в Концепции проведения административной реформы, так и региональные, отражающие специфику политико-правовой ситуации в крае в связи с объединительным процессом.

В феврале 2007 г. была создана комиссия по проведению административной реформы в Пермском крае. В Положении, утвержденным распоряжением председателя Правительства Пермского края №17-рпп от 09.02.2007 г., было сформулировано 19(!) основных задач комиссии. Комиссия занимается не только повышением эффективности деятельности органов исполнительной власти края, но и совершенствованием разграничения полномочий федерального, регионального и муниципального уровней власти, а также развитием государственной гражданской службы Пермского края. В настоящее время внимание комиссии сосредоточено на рассмотрении административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). По этому показателю Пермский край значительно отстает от других регионов России. В крае по данным на ноябрь 2008 г. был утвержден 21 административный регламент[15], тогда как в Самарской области – 40[16], Нижегородской области – 43[17], Челябинской области – 44[18].

Еще одним обстоятельством, оказавшим значительное влияние на ход административной реформы в Пермском крае, является смена руководства региона. В.В. Путин, формируя новое правительство накануне президентских выборов, назначил в марте 2004 г. Ю.П. Трутнева Министром природных ресурсов РФ. Покидая губернаторский пост, Ю.П. Трутнев оставил исполняющим обязанности своего представителя в Совете Федерации О.А. Чиркунова.

Исполнение О.А. Чиркуновым обязанностей губернатора Пермской области с апреля 2004 г. совпало по времени с активизацией федерального центра по наведению порядка в системе государственного управления. Будучи выходцем из бизнес-среды, он попытался выстроить целостную модель управления регионом, используя многие элементы концепции нового государственного менеджмента. В русле теории нового государственного менеджмента, требующей применения современных технологий в управленческой деятельности государства и учета возросшей роли рыночных отношений в государственном секторе, звучат слова О.А. Чиркунова о том, что главным условием развития является конкуренция регионов. Речь идет о конкуренции не только за «федеральный ресурс», но и в большей степени за бизнес и людей. Ссылаясь на мнение Ф. Котлера, губернатор отмечает, что «потенциал территории в меньшей степени

зависит от географического положения, климата и природных ресурсов. В большей – от человеческой воли, квалификации, энергии тех, кто этими процессами управляет»[19]. Следовательно, конкуренция регионов – это прежде всего конкуренция моделей развития. Каждый регион должен самостоятельно определять приоритетные направления своего развития с учетом необходимости обеспечивать «большее качество жизни и при этом снижать государственные расходы»[20].

Идеологи нового государственного менеджмента на первый план выдвигают тезис об эффективности государственного управления. При этом сам термин понимается иначе, чем в традиционной («веберовской») бюрократической системе. В веберовской модели эффективность государственного управления определяется исключительно с позиций его рационализации, достигаемой за счёт специализации квалифицированного управленческого аппарата и формального разделения обязанностей. Сторонники нового государственного менеджмента настаивают на том, что проблемы эффективности государственного управления и работы крупных корпораций на уровне высшего управленческого звена являются схожими.

Управляющая команда во главе с губернатором Пермского края разделяет это мнение. Так, сразу после прихода к власти Чиркунов сформулировал новые правила игры в региональном пространстве: «Я попробовал продекларировать бизнесу свой взгляд на регион и власть и, как ни удивительно, они меня поняли… Ты – управленец на корпорации, я – управленец на корпорации. Ты завтра пойдешь на рынок и скажешь: “Я управлял корпорацией”. У меня такая же позиция. Я управляю корпорацией под названием Пермская область. Я понимаю, что сегодня я стою такие-то деньги, я хочу управлять так, чтобы я стоил дороже. Мы действуем оба в интересах своих собственников: ты своих, а я – своих. Мои собственники в данной ситуации – это население»[21].

Позднее в публичных выступлениях, лекциях и интервью краевые власти неоднократно проводили аналогию между государственным управлением и бизнесом. М.Г. Решетников, будучи первым заместителем руководителя администрации губернатора Пермского края, писал, что такое сравнение «очень полезно: государство тоже производит продукт, только этот продукт более сложный, более комплексный, его трудно измерить. Тем не менее, такая логика дает много для понимания сущности государственного управления. Когда в дальнейшем придется сталкиваться с деятельностью различных органов власти, всегда следует задавать вопрос, а для чего государство это делает, и тогда будет понятно, государство здесь необходимо, государство эффективно или оно где-то избыточно»[22].

Менеджериальная трактовка эффективности, пишут Д. Осборн и П. Пластрик, неотделима от тезиса о «предпринимательском управлении». Предприниматель воспринимается не просто как бизнесмен, а как субъект деятельности, который использует ресурсы новыми способами, чтобы максимизировать производительность и эффективность[23]. Примечательно, что построение новой модели управления Пермским краем началось с определения понятия «эффективность». Чтобы определить его, нужно, по мнению краевых руководителей, ответить на вопрос «Что такое государство на региональном уровне и что оно должно делать?»

Трудно не согласиться с О.А. Чиркуновым в признании важности радикальных изменений в экономике региона, прежде всего в отношениях собственности за последние 20 лет. В советское время структура управления была отраслевой, ее основу составляли «монополия государственной собственности и возможность командного руководства

со стороны государства». Переход от плановой экономики к рыночной означал и «переход отраслевого управления из полного ведения государства в ведение частных собственников». Таким образом, государство, как на федеральном, так и на региональном уровне «потеряло значительную часть своих возможностей прямого и непосредственного управления экономикой»[24]. Однако если обратить внимание на структуру исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (в том числе Пермской области до 2005 г.), то она по-прежнему остается отраслевой и, следовательно, не соответствует в корне изменившейся ситуации.

Помимо отраслевого характера традиционной системы государственного управления краевые власти назвали еще несколько причин для ее реформирования. Наиболее существенная заключается в том, что система управления регионом была ориентирована на процесс, а не на результат. Е.В. Зырянова, заместитель председателя Правительства Пермского края, по этому поводу замечает: «У нас в бюджетах всех уровней законодательно сформированы процессы, по которым финансируется именно процесс: мы лечим, мы учим, мы предоставляем услугу по повышению культурного уровня, но мы почему-то не думаем о конечном результате, мы не ставим себе задачу иметь грамотных специалистов, здоровое население, население с конкретным культурным уровнем»[25]. Вторая причина связана с первой – затратный, сметный характер системы, действующей по принципу «кто больше затрат покажет, тот и получит больше».

Проанализировав эти недостатки, региональные власти стали действовать в русле нового государственного менеджмента. Если регион – это аналог корпорации, то одна из функций губернатора как топ-менеджера состоит в постановке целей развития Пермского края, определении параметров ее достижения, осуществлении контроля за реализацией выбранной стратегии. Формулирование целей развития стало первым этапом на пути построения новой функционально-целевой модели управления регионом.

Первоначально система целеполагания была зафиксирована в распоряжении губернатора Пермской области №339-р от 01.08.2005 г. «Об утверждении системы показателей и методики оценки социально-экономического развития Пермской области». Впоследствии был принят целый ряд нормативных актов на уровне губернатора края, в которых эта система подвергалась уточнению и корректировке. На сегодняшний день основным документом, определяющим целеполагание в крае, является указ губернатора Пермского края №55 от 25.07.2007 г. «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2010 годы» (в редакции от 29.12.2007 г.).

В соответствии с этим документом система целеполагания имеет сложную структуру, включающую цели, задачи и показатели развития. Было выделено пять приоритетных направлений развития региона: развитие человеческого потенциала, экономическое развитие, развитие инфраструктуры, развитие территорий и управление государственной и муниципальной собственностью. В указе губернатора для каждого из этих направлений были определены цели и задачи, а также подобрана система показателей, позволяющая оценить степень и динамику достижения поставленных целей. Так, развитие человеческого потенциала осуществляется через достижение следующих целей – «рост численности населения Пермского края» и «рост эффективности бюджетных расходов»; экономическое развитие – через «рост доходов населения», «рост эффективности бюджетных расходов»; развитие инфраструктуры – через «снижение стоимости проживания человека на территории

края», «улучшение качественного состояния инфраструктуры», «развитие рыночных механизмов в инфраструктуре» и «рост эффективности бюджетных расходов»; развитие территорий – через «создание конкурентной среды» и «рост эффективности бюджетных расходов»; управление государственной и муниципальной собственностью – через «повышение доходной части бюджета от использования земельных участков», «эффективное управление имуществом» и «рост эффективности бюджетных расходов».

Очевидным достоинством системы целеполагания является ее направленность на результат и возможность оценить работу региональных властей как управляющих регионом. Как отмечают видные представители нового государственного менеджмента Д. Осборн и Т. Геблер, «организации, которые измеряют результаты своей деятельности, даже если они не привязывают финансирование либо поощрение сотрудников к этим результатам, обнаруживают, что эта информация преобразует их деятельность»[26].

Вместе с тем эксперты называют серьезные недостатки как самой идеи построения системы целей и целевых показателей, так и ее реализации. И. Стародубровская, проводившая совместно с группой ученых Института экономики переходного периода комплексный анализ системы управления в Пермском крае, опасается повторения в регионе варианта Госплана, когда те, кто обладает детальным знанием ситуации в той или иной сфере, заинтересованы, скорее, получить поменьше обязательств и побольше ресурсов, чем достичь поставленных руководством целей[27]. Кроме того, эксперты обращают внимание на то, что региональная власть, реализуя систему целеполагания, берет на себя ответственность за «все и вся», что происходит на территории Пермского края. Но помимо компетенции власти, есть еще «компетенция бизнеса, компетенция гражданского общества сфера личных решений граждан. Очень важно провести между ними границы»[28]. Несмотря на использование достаточно либеральных инструментов проведения региональной политики, процесс формулирования и корректировки системы целей и показателей осуществляется на уровне губернатора края, т.е. остается внутренним делом исполнительных органов государственной власти. Возможно, широкие общественные дискуссии возникнут при обсуждении в Законодательном Собрании Пермского края Программы социально-экономического развития Пермского края на 2009-2012 гг. и на период до 2017 г., в проекте которой есть раздел о функционально-целевой модели управления[29].

Второй этап построения новой системы управления регионом начался в 2006 г. и связан с оптимизацией структуры и функций региональных органов исполнительной власти. Конечно, еще до 2006 г. О.А. Чиркунов сделал шаги, направленные на совершенствование исполнительной ветви власти, однако они носили несистемный характер и касались частных изменений в структурных подразделениях администрации области[30]. Изначально структура органов исполнительной власти была определена в указе губернатора Пермского края №100 от 06.06.2006 г. «О временной системе управления Пермским краем и временной структуре органов исполнительной власти Пермского края». Позднее, в сентябре 2007 г., был принят закон Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края». По закону «постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Пермского края» является Правительство Пермского края. Оно возглавляет систему исполнительных органов власти края и осуществляет руководство над ними. Исходя из принципов, заложенных в федеральной

административной реформе, в законе были выделены три группы исполнительных органов власти: министерства, агентства и инспекции, что теоретически должно способствовать исключению возможности конфликта интересов при реализации функций выработки политики, проведения политики и контроля за ее проведением. Интересно, что функциональная специализация ведомств была определена в крае более четко, чем на федеральном уровне.

Оптимизация структуры и функций исполнительных органов государственной власти в крае имеет еще один, более важный аспект. После определения системы целей и целевых показателей кажется естественным желание руководства края приложить теорию к практике. В соответствии с системой целеполагания органы исполнительной власти были отнесены по принципу наибольшего тяготения к одному из четырех функционально-целевых блоков. Каждый блок возглавил заместитель председателя Правительства края: по развитию человеческого потенциала, экономическому развитию, развитию инфраструктуры и развитию территорий. Отдельно в организационную структуру правительства входили Министерство финансов, Министерство общественной безопасности, Агентство по управлению имуществом. В марте 2008 г. в ходе формирования нового состава краевого правительства существовавшая ранее схема была дополнена должностью заместителя председателя Правительства края по управлению бюджетными учреждениями. Иерархичность системы целей, задач и показателей, многосоставная структура функционально-целевых блоков обусловили потребность в органах власти, которые бы несли ответственность «за правильность трансформации цели верхнего уровня в цели и задачи нижнего уровня»[31]. Поэтому наряду с министерствами, агентствами и инспекциями в каждом блоке были созданы ключевые департаменты, которые вырабатывают политику блока, обеспечивают взаимодействие исполнительных органов в границах блока, осуществляют функции оперативного контроля и информационного обеспечения.

В системе органов исполнительной власти Пермского края была реализована еще одна идея, характерная для нового государственного менеджмента – разделение функций заказчика и подрядчика услуг. Так, в случае, если решение какой-либо задачи требует совместных усилий нескольких управленческих блоков, их взаимодействие осуществляется путем заказа, который один ключевой департамент делает другому ключевому департаменту. Однако важно подчеркнуть, что в рамках исполнительной ветви власти в полной мере разделить функции заказчика и подрядчика вряд ли получится, так как административная среда не предполагает возможность выбора как заказчика, так и подрядчика. На это противоречие указывает и М.Г. Решетников: «В системе органов власти… есть один заказчик, и есть один подрядчик, то есть у нас нет и не будет второго департамента промышленности, значит, не будет и этой возможности договориться с другим». Тем не менее, продолжает автор, «некий механизм согласования заказов всегда присутствует, даже в административных системах»[32]. Еще одно ограничение состоит в том, что межблоковый заказ не предусматривает заключения договора между заказчиком и подрядчиком и, соответственно, денежные выплаты.

Если Правительство Пермского края ответственно за реализацию целей социально-экономического развития региона, то постановкой целей, их согласованием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и контролем за их достижением занимается администрация губернатора Пермского края, действующая на основании Устава Пермского края, указа губернатора №118 от 29.12.2007 г. «Об администрации губернатора Пермского края».

Включение рыночных механизмов и стимулов в систему управления краем происходит не только в рамках системы исполнительных органов государственной власти, но и в ее взаимоотношениях с внешними агентами по таким направлениям, как вывод бюджетных учреждений из режима подведомственных отраслевым департаментам и наделение последних функциями заказчика бюджетных услуг; увеличение доли бюджетных услуг на свободном рынке; распределение средств фонда муниципального развития по подушевому принципу и др.

Итак, система государственного управления в Пермском крае имеет достаточно прочные идеологические основания. Поставив перед собой цель повысить эффективность управленческой системы и, в конечном счете, одержать победу в конкурентной борьбе с другими регионами, руководство края внедрило в практику государственного управления многие элементы нового государственного менеджмента, определенные в классической работе Д. Осборна и Т. Геблера «Перестройка правительства»: использование практики управления частными компаниями при управлении государственными организациями, контроль результатов, а не процессов деятельности, использование показателей деятельности государственных структур, разделение управленческих функций, развитие конкуренции.

Однако распространение рыночных отношений на государственный сектор помимо достоинств в виде снижения государственных расходов и повышения качества предоставления услуг имеет ряд недостатков, о которых как в западной, так и в отечественной системах управления писалось неоднократно[33].

Один из недостатков – неподготовленность внутренней и внешней среды. С одной стороны, общество не готово быть заказчиком государственных услуг. При неразвитости институтов гражданского общества оно не готово строго спрашивать с государственных структур за качество оказываемых услуг. С другой стороны, органы власти также не готовы играть по новым правилам. Основу штата составляют служащие, большую часть времени проработавшие в иной системе управления. Они с трудом воспринимают новые правила и принципы, пытаются их адаптировать к старым, за новыми формулировками скрывая старые подходы к управлению. Неподготовленность внешней и внутренней среды способствует распространению и развитию имитационных практик.

Путь минимизации указанных рисков очевиден. С одной стороны, это саморазвитие институтов гражданского общества, их участие в контроле за государственными структурами, с другой – формирование новой генерации управленцев, изменение системы обучения будущих государственных и муниципальных служащих, выстраивание многоуровневой системы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации современных управленцев.

Еще один риск заложен в самой конкурентной модели. Эта модель предполагает поощрение конкуренции в органе государственной власти, между структурами и конкретными чиновниками, при которой каждый орган власти в целом и каждый чиновник в отдельности отвечает за определенное направление деятельности, несет персональную ответственность. В итоге при решении сложных вопросов орган власти / госслужащий не готов брать на себя дополнительную ответственность и стремятся переложить ее на других. Кроме того, внедрение принципов конкуренции нередко порождает дублирование функций государственных структур, создает излишнее напряжение в отношениях между коллегами, суетность и нервозность. Все это создает негативный административный фон, запутывает управленческие решения и в целом снижает эффективность управления.

Немаловажным вопросом, требующим дополнительного обсуждения в случае внедрения менеджериального подхода, является вопрос о ценностном аспекте деятельности власти. Менеджериальный подход основан на теории рационального выбора, поэтому понятия морали, этики и справедливости являются для него второстепенными. Минимизация этической составляющей потенциально чревата размыванием государственной службы как института служения обществу, повышением цены на публичные услуги, ростом коррупции и, наконец, процессами отчуждения общества от государства. Поэтому для региональной управляющей команды важно сохранить баланс между стремлением к экономической эффективности и соблюдением принципа социальной справедливости, и тогда новый государственный менеджмент может оказаться вполне выигрышной стратегией развития региона.

---

[1] Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 05.11.2008 г. // Президент России. URL: http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type6331type82634_208749.shtml (дата обращения: 06.11.2008).

[2] Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журн. рос. права. 2005. №4. С. 19.

[3] См.: Андрианов В. Административная реформа: мировой исторический опыт и российские реалии // Маркетинг. 2004. №4-5.

[4] См.: Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. №8.

[5] См.: Комаровский В., Морозова Е. Кому в России нужна административная реформа? // Власть. 2005. №4.

[6] См.: Терещенко Л., Минашкин А., Спектор Е., Калмыкова А. Основные направления административной реформы // Юрид. мир. 2003. №4.

[7] См.: Распоряжение Правительства РФ №1789-р от 25.10.2005 г. «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах» // СЗ РФ. 2005. №46. Ст. 4720; Указ Президента РФ №824 от 23.07.2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // Рос. газ. 2003. 25 июля.

[8] Медушевский А. Реформа государства // Отеч. зап. 2004. №2. С. 25.

[9] Гаман–Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. №4. С. 25.

[10] Лексин В. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни // Рос. экон. журн. 2006. №3. С. 3.

[11] Там же.

[12] Интервью с М.Г. Решетниковым от 31.05.2006 г. // Из личного архива авторов.

[13] Приказ Минэкономразвития России №152 от 09.06.2006 г. «Об организации работ по проведению конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 году» // Гарант – законодательство с комментариями. URL: http://www.garant.ru/prime/20060710/89636.htm#89636l (дата обращения: 05.07.2008).

[14] Приложение 3 к Протоколу заседания комиссии по проведению в Минэкономразвития России конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 году №2 от 18.07.2006 г. // Офиц. сайт Калужской области. URL: http://www.admoblkaluga.ru/New_SERVER/adm_ref/Bulletin/bul_pr32006.htm (дата обращения: 05.07.2008).

[15] Повестка дня заседания комиссии по проведению административной реформы в Пермском крае (02.09.2008, 13.11.2008) // Из текущего архива Правительства Пермского края.

[16] Управление административной реформы и аудита результативности // Офиц. сайт Правительства Самарской области. URL: http://www.adm.samara.ru/organs_vlast/organi_pravitelstvo/apparat_prav/dep_gos_upr/37398/ (дата обращения: 08.11.2008).

[17] Сведения по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в органах исполнительной власти Нижегородской области // Офиц. сайт Правительства Нижегородской области. URL: http://www.government.nnov.ru/?id=28172. (дата обращения: 08.11.2008).

[18] Список утвержденных административных регламентов по предоставлению государственных (муниципальных) услуг // Административная реформа в Челябинской области. Государство для граждан. URL: http://www.adminref74.ru/default.aspx?p_id=202 (дата обращения: 08.11.2008).

[19] Цит. по: Чиркунов О.А. Государство и конкуренция // Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие. Пермь, 2007. С. 8.

[20] Там же. С. 6-9.

[21] Цит. по: Лапина Н., Чирикова А. Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит. М., 2004. URL: http://www.fesmos.ru/Pubikat/19_RegElit2004/regelit_5.html (дата обращения: 25.07.2008).

[22] Решетников М.Г. Построение системы управления по результатам // Пермский край – конкурентное развитие: сб. открытых лекций. Пермь, 2006. С. 70.

[23] Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М., 2001. С. 50.

[24] Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие / Чиркунов О.А. и др. С. 34.

[25] Зырянова Е.В. Управление бюджетным сектором // Пермский край – конкурентное развитие: сб. открытых лекций. С. 196.

[26] Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading (MA), 1992. С. 146.

[27] Баяндина Е. Ирина Стародубровская: власть должна иметь мужество попросить посмотреть на себя со стороны // Нов. компаньон. 2008. 22 янв.

[28] Там же.

[29] См.: Проект Программы социально-экономического развития Пермского края на 2009-2012 годы и на период до 2017 года // Пермский регион. сервер. URL: http://www.perm.ru/economiq/pser/ (дата обращения: 15.09.2008).

[30] См.: Распоряжение губернатора Пермской области №308-р от 11.07.2005 г. «О совершенствовании деятельности органов исполнительной власти Пермской области» // Консультант Плюс: регионы. 2005.

[31] Текст выступления губернатора Пермского края О.А. Чиркунова на заседании Правительства РФ 21.09.2006 г. // Пермский регион. сервер. URL: http://www.perm.ru/economiq/finanses/?document =1005 (дата обращения: 15.09.2008).

[32] Решетников М.Г. Указ. соч. С. 75.

[33] См., например: Кениг К. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики // Проблемы теории и практики управления. 2002. №1; Куренной В. В поисках достоинств: смысл и логика административной реформы // Отеч. зап. 2004. №2; Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003; Хак Ш. Кризис легитимности – проблема государственной службы XXI века // Гос. служба за рубежом. Реформы госуправления накануне третьего тысячелетия: Реф. бюл. 1999. №6.

П.И. Блусь, А.А. Порошина

НЕКОТОРЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ МОЛОДЕЖНОЙ РАБОТЫ В РЕГИОНЕ

Молодежь в современной России – юноши и девушки в возрасте от 14 до 30 лет – существенно отличается от предыдущего поколения молодых россиян. Это определяется двумя факторами.

С одной стороны, современная молодежь – фактически первое поколение, родившееся или, по крайней мере, сформировавшееся в постсоветской России. Это поколение росло в сложной обстановке разрушения стереотипов, стремительной социально-экономической и общественной трансформации. Наряду с такими положительными тенденциями, как повышение степени самостоятельности, практичности и мобильности, ответственности за свою судьбу, заинтересованности в получении качественного образования и профессиональной подготовки, влияющих в дальнейшем на трудоустройство и карьеру, в молодежной среде усилились и деструктивные процессы. Растет смертность молодого поколения от неестественных причин. Основной группой риска является молодежь в возрасте от 15 до 24 лет, на которую наибольшее влияние оказывают употребление наркотиков и заболевание СПИДом. Растет криминализация молодежной среды, находящейся под влияние деструктивных субкультур и сообществ[1].

С другой стороны, стремительное старение населения и другие неблагоприятные демографические тенденции заставят общество уже в ближайшем будущем предъявить к сегодняшним 16-30 летним повышенные требования, связанные с необходимостью замещения выбывающих трудовых ресурсов. Однако это невозможно без разрешения проблем в молодежной среде – образования, работы, жилья, преступности. И решать эти проблемы должна молодежь вместе с государством и бизнесом. Молодежь вполне может быть активным и заинтересованным участником решения задач, как собственных, так и стоящих перед государством. В свою очередь, в силах государства и общества создать необходимые условия для самореализации молодежи и ее активного включения в общественные процессы. Это позволит обеспечить социальное, культурное и экономическое воспроизводство, ускорить развитие страны. Это позволит молодежи стать самодеятельным участником социальных изменений.

Модель молодежной работы в Российской Федерации, существующая на современном этапе, не в полной мере отвечает сложности и масштабу задач, стоящих перед российским обществом и государством: обеспечить высокий уровень мобильности молодежи, сократить преступность, содействовать развитию предпринимательства в молодежной среде. Нормативная правовая база государственной политики в отношении молодежи по ряду направлений имеется, но она эклектична и требует изменения, так как не соответствует современной политической и социально-экономической ситуации. Следует заметить также, что законодательство в отношении молодежи было разработано в основном до 1998 г. (например, закон Пермской области «О государственной молодежной политике в Пермской области» действует без изменений с 1998 г.!)[2].

Существующим органам управления молодежной политикой не удалось обеспечить должный уровень и масштаб работы, что в определенной степени явилось результатом частой смены моделей управления государственными структурами.

В последнее время темпы развития целого ряда молодежных общественных объединений заметно снизились, их численность не растет, формы работы не совершенствуются и отстают от потребностей молодых людей. Основной причиной снижения темпов развития, на наш взгляд, является отсутствие системной государственной поддержки молодежных общественных инициатив, что влечет за собой отсутствие у молодежи интереса создавать собственные движения и организации[3]. Отсюда задача общества и государства сегодня – оказывать всемерную поддержку молодежным общественным объединениям, которые направляют активность молодежи в сторону общественных интересов и интересов государственного развития.

В 2006 г. Общественная палата Российской Федерации предложила концепцию молодежной работы, отразившую попытку изменить функции социальной работы в отношении молодежи, способствуя переходу объекта работы в субъект. Молодежь, приобретая статус субъекта молодежной работы получает возможность активно участвовать в общественной жизни.

Термин «молодежная работа» используется в большинстве развитых стран мира. Для России молодежная работа – понятие сравнительно новое. Ее внутренние законы, структура, механизмы развития, методы оценки эффективности не являются устоявшимися и не имеют единых общепризнанных стандартов, правил и традиций.

Концептуально молодежная работа рассматривается как неразрывное единство государственной и негосударственной составляющих.

Государственная составляющая представляет собой политику государства, проводимую в отношении молодежи, систему приоритетов и мер, направленных на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развития ее потенциала в интересах России. Государственная составляющая формируется и реализуется органами государственной власти и местного самоуправления при партнерском участии молодежных и детских общественных объединений, неправительственных организаций и иных юридических и физических лиц.

Негосударственная составляющая молодежной работы в качестве основного субъекта деятельности предполагает институты гражданского общества, прежде всего молодежные объединения, которые формулируют, представляют, отстаивают интересы и взгляды различных групп молодежи на свои проблемы и способы их разрешения, а также понимание молодежью своего места в решении мировых, национальных, государственных проблем. Кроме того, к негосударственной составляющей относится взаимодействие молодежи и различных институтов гражданского общества, других негосударственных субъектов без посредничества государственных структур и институтов. Именно в негосударственной составляющей молодежной работы проявляется активная позиция молодежи. В ней мы наблюдаем, как бывший объект социальной практики – молодежь – становится ее субъектом.

Молодежная работа должна строиться не на опеке и патернализме, а на стимулировании активности самих молодых людей, создании условий для самостоятельного решения стоящих перед ними задач. Молодежная работа не ориентирована на предоставление льгот молодежи. Это адресная и системная инвестиционная политика, предусматривающая вложение средств в молодежь через организацию и стимулирование деятельности, инициируемой, организуемой и проводимой прежде всего самой молодежью. Финансирование молодежной работы должно осуществляться из бюджетов всех уровней и из внебюджетных источников, строиться на принципах инвестирования, через создание эффективных механизмов, обеспечивающих результативность этой работы.

Чтобы способствовать становлению молодежи как субъекта социальной практики, необходимо создать институты, оптимально отвечающие потребностям участия молодежи в дискуссиях и решениях касающихся ее вопросов[4]. Свою активную позицию молодежь проявляет и в процессе принятия решений и в деятельности на местном и региональном уровне. Участие в жизни любого сообщества не сводится к голосованию или выдвижению своей кандидатуры на выборах, хотя и это весьма важно. Участие в жизни общества и активная гражданская позиция предполагают наличие прав, средств, пространства и возможностей, а в случае необходимости – и поддержки.

Формой такого участия может быть представительство молодежи в институциональных структурах муниципалитетов и региональных органов власти, работа в качестве делегатов, депутатов выборных органов власти, руководство социально значимыми проектами, организация и участие в молодежных консультативно-совещательных структурах (молодежных парламентов).

Молодежные парламенты – это структуры, в которых возможен постоянный диалог между органами власти муниципалитета (региона) и представителями молодежных организаций и объединений, молодежных трудовых союзов, политически и социально активными молодыми людьми. В этом органе также осуществляется и контролируется деятельность по конкретным направлениям молодежной политики[5]. Молодежный парламентаризм – это система представительства прав и законных интересов молодежи как особой социальной группы, функционирующая при органах государственной власти или в установленном ими порядке в виде специальной общественной консультативно-совещательной структуры молодежи – молодежного парламента, а также иных общественных институтов участия молодых граждан в жизни государства[6].

Молодежное парламентское движение направлено на создание и развитие общественных консультативно-совещательных структур молодежи на различных уровнях государственного управления[7]. Эти структуры могут принимать различные формы в зависимости от уровня, на котором они формируются (село, небольшой город, пригород крупного города или даже регион). Они призваны создать условия для диалога между молодежью и местными региональными властями, а также позволить молодежи и ее представителям стать полноправными участниками реализации касающихся молодежи стратегий. Эти структуры, построенные, как правило, на принципе представительства, на постоянной основе занимаются всеми вопросами, к которым проявляет свой интерес молодежь. Кроме того, можно предусмотреть создание структур специально для обсуждения какого-либо конкретного вопроса или осуществления какого-либо конкретного начинания. В каких-то случаях может оказаться целесообразным сочетать различные формы. Мы считаем, что задачей местных и региональных властей в этой связи может быть поддержка таких структур в самых разных формах, в том числе организационных и ресурсных.

Вместе с тем развитие молодежного парламентаризма в стране – процесс неоднозначный. Цели создания молодежных парламентов и подобных им структур на практике были различными. Одни появились в канун выборов, использовались в рамках предвыборной технологии; другие создавались конкретным лицом для повышения личного авторитета, третьи – в соответствие с целями конкретной организации, конкретной группы лиц.

Молодежный парламентаризм развивается, приобретая различные формы и достигая разного уровня.

Учитывая опыт регионов в создании молодежных парламентов, А.Б. Сысоев выделяет следующие основные формы их:

- Молодежные парламенты при органах законодательной (представительной) власти. Они создаются в решением с решением органа законодательной власти и действуют на основе утвержденного им положения. Являясь общественным совещательным (консультативным) органом, эти парламенты участвуют в разработке нормативных правовых актов и иных документов в сфере государственной молодежной политики.
- Молодежные парламенты или молодежные правительства при органах исполнительной власти. Примеры создания подобных парламентских структур (при главе субъекта Российской Федерации, мэре города, органе по молодежной политике) существуют. Однако понятие «парламент» подразумевает организацию взаимодействия с органами законодательной (представительной) власти. Целесообразно было бы при органах исполнительной власти создавать молодежные правительства – институт молодых стажеров, получающих в процессе деятельности хорошую практику административной работы и привносящих в деятельность государственных (муниципальных) органов «свежие» идеи. Молодежное правительство должно действовать на основании постановления губернатора или правительства субъекта Российской Федерации, утверждающего его структуру, цели, задачи и функции. Оно в установленном порядке участвует в работе органов исполнительной власти, в реализации конкретных программ и проектов, направленных на решение социально значимых задач региона (муниципального образования). Молодежное правительство может формироваться на основе открытого конкурса, выборов или путем назначения.
- Молодежный парламент как реализация социальной программы органов законодательной, исполнительной власти, одного или нескольких молодежных общественных объединений. Цель такой программы – создание для молодежи возможности участвовать в общественно-политической жизни, в процессе принятия и реализации управленческих решений, контроля за их исполнением. Формы осуществления данной программы очень разнообразны: организация общественных молодежных приемных, проведение мониторингов в молодежной среде, создание теле- и радиопередач, ведение рубрик в периодической печати, организация клубов, диспутов, рекламных кампаний и т.д.

Каждая из этих форм имеет право на существование. В качестве наиболее эффективной, отвечающей задачам и принципам развития молодежного парламентаризма, может быть рекомендована форма создания молодежных парламентов при законодательных (представительных) органах власти. Именно такая форма наряду с функцией повышения действительной системы участия молодежи в процессе выработки, принятия и реализации решений в области государственной молодежной политики выполняет функцию представления и защиты интересов молодежи через участие в деятельности органов государственной власти (местного самоуправления)[8].

Молодежные парламентские структуры, созданные при органах законодательной (представительной) либо исполнительной власти имеют те же уровни что и государственные органы (уровень федерации и субъекта РФ) и органы местного самоуправления. Таким образом, молодежные парламентские структуры могут создаваться[9]:

- при федеральных органах государственной власти (Федеральном Собрании Российской Федерации как, например, Молодежная парламентская ассамблея);
- при органах государственной власти субъекта Российской Федерации: при законодательном органе: (Думе, Совете, Собрании); главе субъекта Российской Федерации, правительстве (администрации); органе по молодежной политике;

- при представительных или исполнительных органах местного самоуправления.

Можно выделить следующие основные функции молодежных парламентских структур:

- представление интересов молодежи в органах власти;
- участие в нормотворческой деятельности, прежде всего в сфере государственной молодежной политики;
- подготовка молодых кадров;
- проведение социально значимых мероприятий;
- просветительская деятельность.

Для выполнения данных функций необходимо соблюдать общие принципы взаимодействия молодежных парламентских структур и государственных и муниципальных органов власти:

органы государственной власти и органы местного самоуправления берут на себя обязательства по обучению членов молодежных парламентских структур основам социального управления, законодательства субъекта Российской Федерации, парламентской процедуры и разработки нормативных правовых актов;

органы государственной власти и органы местного самоуправления обязуются создать необходимые и достаточные условия для легитимного и демократичного формирования молодежных парламентских структур, их функционирования и развития;

молодежные парламентские структуры обязаны содействовать государственным и муниципальным органам в исполнении возложенных на них функций, проявляя разумную инициативу.

Развитие молодежного парламентаризма имеет региональный характер. Молодежный парламентаризм в Пермском крае получил развитие с 1998 г. В муниципальных образованиях появились молодежные консультативные структуры при органах местного самоуправления в форме парламента, молодежного совета при главе муниципального района, молодежной думы.

В ноябре 2006 г. в г. Перми прошли выборы в общественную организацию «Молодежный парламент Прикамья», где были собраны представители учащейся молодежи образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования Пермского края. Молодежный Парламент Прикамья осуществляет свою деятельность в соответствии с уставом и является зарегистрированной общественной организацией. В июле 2007 г. принято Положение о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Пермского края. Молодежный парламент будет существовать как форма участия представителей молодежи в процессе выработки и принятия решений в сфере формирования и реализации государственной молодежной политики в Пермском крае. В сентябре 2008 г. состоялось заседание первого регионального Российско-Германского молодежного парламента. Пятьдесят молодых людей из Германии и России в игровой форме обсудили несколько направлений государственной политики: экономику, гражданское общество, масс-медиа, экологию. Работа всех «комитетов» началась с дискуссий на предложенные темы, в ходе которых выяснилось, что у молодежи Германии и России есть схожие проблемы: недостаток информации, необходимой для интеграции начинающих предпринимателей в современное бизнес-сообщество, неверие молодых людей в себя и успешность своих инициатив, недостаточное развитие системы обмена знаниями, опытом и навыками между молодыми людьми из Германии и России.

В 2009 г. при поддержке Отдела по молодежной политике Министерства культуры и массовых коммуникаций Пермского края в регионе появится ассоциация молодежных

парламентов Пермского края. Проект реализуется победителями второго тура краевого конкурса молодежных проектов «Прикамский витамин-2008». Возникновение ассоциации позволит создать сеть молодежных консультативно-совещательных структур муниципального и регионального уровней. Появления такой организации будет способствовать аффилированию МКСС в муниципалитетах и «встройке» в региональные и федеральные МКСС. Эта организация сможет оказать консультативную и практическую помощь МКСС в объединении и организации структур на территориях, где парламентские структуры в данный момент отсутствуют. Создание ассоциации позволит координировать деятельность МКСС из одного центра, организовать единое информационное пространство, представлять интересы молодежных органов в различных структурах.

Следует признать, что молодежный парламентаризм, успешно развиваясь в субъектах Российской Федерации, постепенно получая поддержку государства и общества в целом, имеет перспективы развития.

---

[1] Агранович М.Л. Молодежь в России: положение, потенциал, тенденции// Молодежь России. 2005. №3. С.8-14.

[2] Закон Пермской области «О государственной молодежной политике в Пермской области». URL: http://www.berezniki.perm.ru/index.php?nid=0801&rpp=10&s=1&doc=27.04.06.4450b066509d2.txt (дата обращения: 20.05.2008).

[3] Красникова Н.М. Политический портрет студенческой молодежи Пермского края // Вест. Перм. ун-та. Сер. Политология. 2007. Вып 2. С.85-98; Молодежные проекты в Прикамье: истории реальных дел // Информ. вест. «Молодежная политика». Пермь, 2006.

[4] Пересмотренная европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне принята конгрессом местных и региональных властей Европы (10-я сессия – 21 мая 2003 г. – приложение к рекомендации 128). URL: http://www.mparlament.ru/doc_mat.htm (дата обращения: 25.05.2008).

[5] Там же.

[6] Молодежный парламентаризм Курской области: проблемы и перспективы // Информ. бюлл. Курск, 2004.

[7] Там же.

[8] Молодежный парламентаризм Курской области: проблемы и перспективы; Молодежные парламентские структуры: организационно-правовые формы и регламентация функционирования: сбор. науч. тр. М., 2005; Рекомендации по развитию молодежного парламентаризма в Российской Федерации. URL: http://www.mparlament.ru/doc_mat.htm (дата обращения: 25.05.2008).

[9] Молодежные парламентские структуры: организационно-правовые формы и регламентация функционирования; Рекомендации по развитию молодежного парламентаризма в Российской Федерации.

Н.С. Бурдюгова

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ БИЗНЕС-АССОЦИАЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

Институт бизнес-ассоциаций вызывает достаточно скромный интерес у российских и западных исследователей. Их внимание привлекают такие явления как лоббизм, политический вес корпораций, сращивание власти и бизнеса. Между тем данный институт, укорененный на демократической почве, несет в себе значительный посреднический потенциал, позволяя деловому сообществу и власти осуществлять взаимодействие на формализованной основе, избегать влияния субъективных факторов на процесс коммуникации бизнеса и управленческих структур.

В качестве объекта исследования был выбран Пермский край – регион РФ с диверсифицированной экономикой и выстроенной системой взаимодействия власти и бизнеса, которая традиционно характеризуется как модель партнерства[1]. В представленной работе предпринята попытка проанализировать политику региональной власти в отношении бизнес-ассоциаций, в частности, влияние, которое управленческие структуры оказывают на процесс вызревания и функционирования данных институтов, рассматривая их, с одной стороны как структуры для осуществления контроля над бизнес-субъектами, а с другой – как источники для получения информации о потребностях экономического сектора.

Одним из основных источников в исследовании опыта функционирования региональных бизнес-ассоциаций послужили 17 экспертных интервью, взятых с апреля 2006 г. по май 2008 г. В качестве экспертов выступили руководители наиболее заметных в публичной политике Пермского края бизнес-ассоциаций (РОР ПК «Сотрудничество», Пермской торгово-промышленной палаты, НП «Лесопромышленники Прикамья», Ассоциация «Пермские строители» и др.) и структур поддержки бизнеса (Пермского центра развития предпринимательства), депутаты Законодательного Собрания Пермского края, возглавляющие профильные комитеты, представители и руководители исполнительной власти региона (Министерства промышленности, инноваций и науки и Министерства развития торговли и предпринимательства), муниципальной власти (Департамента промышленной политики, инвестиций и предпринимательства и Пермской городской думы), а также топ-менеджмент крупных предприятий региона.

Под бизнес-ассоциацией будет пониматься политико-экономический институт, агрегирующий и отражающий коллективный интерес составляющих его бизнес-субъектов, организационно оформленный и имеющий специализированный штаб управления. Данное образование является одной из форм репрезентации интересов экономических игроков в отношениях с властными структурами.

Любая бизнес-ассоциация является группой интересов. Причем имеется в виду не монолитный бизнес-интерес, а целое множество интересов экономических акторов. Существование различных интересов не является a priori негативным явлением, препятствующим коллективному действию деловых кругов, а ведет к возникновению различных типов бизнес-ассоциаций. Так, Ф. Шмиттер и В. Штрек выделяют следующие детерминанты образования объединений: территорию (общегосударственные, региональные и местные бизнес-ассоциации), отрасль или продукцию (отраслевые бизнес-ассоциации или бизнес-ассоциации, в которые входят фирмы, представляющие разные звенья производственной цепочки), масштаб бизнеса (бизнес-ассоциации крупного,

среднего и малого бизнеса), форму собственности (бизнес-ассоциации, включающие в себя государственные, частные или предприятия со смешанной формой собственности), цель деятельности (бизнес-ассоциации, членами которых являются коммерческие или некоммерческие организации), религию, политическую лояльность, возраст и пол (объединения бизнесвумен, молодых предпринимателей и т.д.)[2].

Возникновение интереса, способствующего ассоциативности бизнеса, возможно и на основании функциональной детерминанты. Как отмечает А.Ю. Зудин, традиционно выделяют ассоциации бизнеса (*branch/trade/industry associations,* регулирующие горизонтальную конкуренцию своих членов и вертикальную конкуренцию участников сбытовой цепочки; ассоциации работодателей (*employers associations*), специализирующиеся в области трудовых отношений (стандарты труда, заработная плата, подготовка кадров), и торговые и(ли) торгово-промышленные палаты (*Chambers of Commerce and/or Industry*), представляющие интересы предпринимателей какого-то географического региона, чья основная функция – оказание услуг своим членам[3].

Бизнес-ассоциация представляет собой форму организационно оформленной коллективной деятельности деловых кругов. «Связующая способность» (*cohesivness)* бизнеса, по выражению С. Маркуса, намного ниже, чем место данного явления в среде других социальных групп[4], главной причиной чего является конкуренция, присущая любому проявлению деловой активности. Низкой степени ассоциативности бизнеса способствует и «проблема безбилетника» (*free-rider problem*) – существования акторов, не несущих затраты на производство коллективного блага, но потребляющих его, решению которой М. Олсон уделил значительное внимание в работе «Логика коллективного действия»[5].

В то же время сами условия функционирования бизнес-среды могут побудить деловые круги к организованному коллективному действию. К таким условиям относятся неравенство ресурсов, принадлежащих экономическим игрокам, экономическая взаимозависимость субъектов, постоянство состава участников рынка, конкуренция с другой группой, небольшое количество акторов-членов объединения, принадлежность последних к динамично развивающемуся сегменту рынка[6]. Таким образом, бизнес-сообщество как социальная среда одновременно несет в себе два разнонаправленных импульса: к коллективному действию и к разобщению, что делает институт бизнес-ассоциаций уникальным.

Сформированный и организованный интерес делового сообщества, воплощенный в одном или нескольких объединениях, ставит подобные образования в зависимость как от членского корпуса, так и от внешних агентов (государства, профсоюзов и т.д.). По мнению Ф. Шмиттера и В. Штрека, деятельность бизнес-ассоциаций как посреднического института подчинена двум логикам: «логике членства», состоит в привлечении потенциальных членов с целью поддержания своей жизнеспособности, и «логике влияния», заключающейся в стремлении получить доступ к органам государственной власти и профсоюзы и иметь адекватное влияние на них, извлекая из этого соответствующие ресурсы (признание, терпимость, уступки, субсидии и т.д.)[7].

Проведение политики по отношению к бизнес-ассоциациям основано, в свою очередь, на «логике информирования» и «логике контроля». В первом случае бизнес-ассоциации рассматриваются органами управления как источник информации о деятельности бизнес-сообщества, которая впоследствии используется в ходе принятия политических решений, касающихся экономики и других общественных сфер. «Логика информирования» связана с понятием согласования интересов – нахождения

равнодействующей в потребностях экономических субъектов. Образование бизнес-ассоциаций позволяет избежать ситуации неравного доступа отдельных акторов или групп бизнеса к процессу принятия решений: получения одними эксклюзивного права участвовать в making policies при отсутствии этого права у других. Что касается «логики контроля», то она напрямую связана со способностью органов управления оказывать влияние на экономических игроков. Объединения несут в себе потенциал упорядочивания экономического пространства, позволяя каждому ассоциированному интересу быть «запечатанным» в определенную бизнес-ассоциацию, способствуя сглаживанию конфликтов и исчезновению очагов напряженности во взаимоотношениях власти и бизнеса.

В работе мы рассмотрим выполнение бизнес-ассоциациями посреднических полномочий (представительство работодателей в отношениях с профсоюзами; репрезентация интересов членских единиц), хотя рыночная координация и предоставление услуг членам также входят в функционал данных институтов. По мнению А.Ю. Зудина, представительские функции ассоциаций бизнеса являются в основном частью функций гражданского общества и политической системы, остальные же – составляющей механизма управления экономической системой[8].

История деятельности объединений бизнеса в России начинается в конце 1980-х гг. На месте разрушенных институтов взаимодействия власти и экономических игроков начинают создаваться бизнес-ассоциации, социальной базой которых стали предприятия как «старой», так и «новой» экономики. В числе первых – в 1989 г. – были образованы Научно-технический союз (переименованный в Российский союз промышленников и предпринимателей), Торгово-промышленная палата, Федерация товаропроизводителей России, Ассоциация приватизированных и частных предприятий, Круглый стол бизнеса России и Ассоциация российских банков. Как пишет А.Ю. Зудин, «с определенным отставанием во времени, на периферии началось формирование собственной сети союзов и ассоциаций, региональных не просто по месту расположения, но и по характеру своих ориентаций и связей»[9].

Позиции региональной власти по отношению к бизнес-ассоциациям формировались на протяжении 1990-х гг. по мере образования самой системы объединений на уровне субъекта РФ. Первая волна создания региональных институтов представительства бизнеса, которая пришлась на начало – середину 1990-х гг., не вызвала интереса к ним властных органов.

Во-первых, возникшие в этот период бизнес-ассоциации – Пермская торгово-промышленная палата (1991), НП по содействию деятельности промышленных предприятий, научно-исследовательских институтов (НИИ) и конструкторских бюро (КБ) Пермской области «Сотрудничество» (1996) – сегодня Региональное объединение работодателей Пермского края с одноименным названием, НП по защите прав потребителей «Гильдия добросовестных предприятий» (1996), ассоциация «Пермские строители» (1996) и др. – результат самоорганизации предприятий. Общие структурные изменения, произошедшие после распада Советского Союза, в частности, кризисное положение почти всех отраслей экономики, вызвали защитное коллективное действие бизнес-кругов.

Во-вторых, региональные объединения бизнеса первой волны не стали политизированными образованиями в противовес федеральным, боровшимися за власть. Факторы, определившее такое положение бизнес-ассоциаций, – нестабильность ресурсного снабжения (многочисленные случаи неуплаты членских взносов[10]), плюральная

система голосования на выборах в региональный и местный парламенты, не способствующая появлению партийных и протопартийных образований, отсутствие заинтересованности руководителей региона, а также потенциальных руководителей в создании «карманных» объединений. Вовлечение объединений в политику ограничивалось поддержкой определенного кандидата на выборах (НП «Сотрудничество[11], ассоциация «Пермские строители»[12]).

Второй волне создания бизнес-ассоциаций в Прикамье предшествовал кризис, связанный как с общим положением российской экономики после дефолта 1998 г. (банкротство предприятий, активный процесс смены собственников), так и с неэффективностью самих институтов представительства бизнеса. Гильдия добросовестных предприятий потеряла в этот период около полутора десятков членов[13], число участников ассоциации «Пермские строители» сократилось примерно в четыре раза[14].

Во время второй волны возникли НП «Лесопромышленники Прикамья» (2001), НП «Союз горно-металлургических предприятий Пермской области» (2003), НП «Пермская туристическая гильдия» (2000), НП «Пермь торговая» (2003), НП «Объединение добросовестных перевозчиков “Прикамье”» (2003), региональные отделения общественных организаций «Деловая Россия» (2004), «ОПОРА России» (2003), Союза машиностроителей России (2007) и ряда других объединений, а также произошло обновление объединений, уже укоренившихся на региональной почве: НП «Сотрудничество», Пермской торгово-промышленной палаты, ассоциации «Пермские строители».

Большинство ассоциаций второй волны возникли путем самоорганизации бизнеса, однако проявилась тенденция и к внешнему инициированию, субъектами которого стали региональная и федеральная власти. По инициативе первых лиц региона оформилось НП «Лесопромышленники Прикамья» и была обновлена ассоциация «Пермские строители». В частности, губернатором Пермской области Ю. Трутневым и предприятиями ЛПК была создана структура, способная, по мнению эксперта, «стать связующим звеном между руководителями лесной индустрии и законодательной и исполнительной властью региона, генератором идей, с одной стороны, и органом, который позволил бы обобщить опыт работ предприятий отрасли»[15]. Активная поддержка вице-губернатора Пермской области Н. Бухвалова привела к возрождению ассоциации «Пермские строители», которая консолидировала в своих рядах большинство предприятий строительного комплекса. В настоящее время предприятия-члены объединения контролируют 80 % соответствующего рынка[16]. Имевшее место коллективное действие в ответ на кризис лесопромышленного комплекса[17] в одном случае и угрозу прихода на пермский рынок московских девелоперов[18] – в другом было поддержано региональной властью.

Внимание региональных политиков и управленцев привлекла и сфера малого бизнеса. Причем власть, приняв в 2007 г. участие в создании ассоциации парикмахеров и косметологов Прикамья, обратила внимание именно на объединения предпринимателей, а не на традиционные структуры поддержки. Впоследствии были высказаны идеи об образовании межотраслевой предпринимательской ассоциации в сфере малого и среднего бизнеса[19]. В конце 2007 г. при поддержке исполнительной власти региона было принято решение о создании бизнес-ассоциации в сфере модной индустрии[20].

Обновление НП «Сотрудничество» произошло под влиянием общегосударственной политики, а точнее – изменений в федеральном законодательстве и появления новой правовой формы бизнес-ассоциации – объединения работодателей. Получив наименование регионального объединения работодателей Пермской области (края) организация стала третьей стороной в социальном партнерстве. По мнению Л.Е. Петровой,

несколько факторов побудили большинство организаций (на федеральном и региональном уровне) изменить или уточнить свое название. Во-первых, давление – явное или скрытое – со стороны государства. Во-вторых, самосохранительные мотивы, возникшие на почве изменившейся политической конъюнктуры: быть работодателем, вести социальный диалог – выгодная позиция[21].

РОР ПК «Сотрудничество» было включено в единую систему объединений работодателей, головной организацией которой стал Российский союз промышленников и предпринимателей (работодателей). Пермская торгово-промышленная палата также является территориальным отделением и соответственно членом Торгово-промышленной палаты РФ, а в 2005 г. она прошла аккредитацию – получила официальное признание со стороны головного объединения «своей компетентности в выполнении задач, функций и услуг, предусмотренных федеральным законодательством и уставом палаты»[22].

Проникновение в Пермский край таких общероссийских объединений, как «Деловая Россия», «ОПОРА России» и Союз машиностроителей России, не принесло ожидаемых дивидендов их создателям. Несмотря на очевидные преимущества данного способа организации бизнес-ассоциаций (известный бренд, ресурсная поддержка федерального центра, провластная ориентация) региональные отделения не нашли своего место в Прикамье. По мнению эксперта, «…здесь эти объединения не совсем, как мне кажется, дорабатывают, ни разу не видел и не слышал, чтобы они яростно выступали в защиту местного предпринимательства. На федеральном уровне пиар хороший, здесь – пока ничего, к сожалению»[23]. Неразвитость данных образований может быть объяснена недостаточной членской поддержкой: обладающий низкой ассоциативной возможностью малый и средний бизнес, составляющий «Деловую Россию» и «ОПОРУ России», не спешит примыкать к новым объединениям – и как следствие, небольшой заинтересованностью властных структур в функционировании данных ассоциаций.

Внимание региональной и муниципальной власти к институту бизнес-ассоциаций в этот период может иметь ряд причин. Во-первых, руководители Прикамья осознали возможности бизнес-ассоциаций в процессе управления. Функционирование данных институтов позволяет

– упростить процесс согласования интересов («*Я хочу сегодня обратиться к двумстам предприятиям, как я это сегодня сделаю – через бизнес-ассоциацию сделать это намного проще, доступнее, эффективнее, быстрее*»[24]);

– передать бизнес-ассоциациям «непрофильные» для государства функции («*Власть заинтересована в развитии бизнес-ассоциаций. Власть бы просто передала и избавилась от всего, то же проведение конкурсов и аукционов, с удовольствием от этого избавилась, все эти площадки под жилищное строительство и еще что-то*»[25]);

– облегчить получение информации о насущных проблемах экономического сектора («У организаций, объединенных по неким профессиональным признакам… есть, как правило, видение того, что необходимо для развития данного бизнеса… какие препоны им сегодня мешают… они знают ситуацию изнутри и знают, в чем им нужна поддержка власти… самые высоколобые чиновники, сидящие в своих кабинетах, всех этих проблем знать не могут»[26]);

– осуществлять контроль над экономическим пространством, избегая конфликтности и напряженности («*С точки зрения политики, чем больше предприятие завязано в каких-то организациях, тем у него меньше свободы для деструктивной деятельности*»[27]).

Во-вторых, возможно использование наиболее представительных объединений в ходе предвыборной борьбы: «Власть обращается к бизнес-ассоциациям, когда надо проголосовать, это святое дело»[28]. Данная практика имела место в 2000 – 2008 гг. в отношении к РОР ПК «Сотрудничество»: численность работников предприятий, являющихся членами объединения, составляет 200 тыс. – 25 % от всех занятых на крупных и средних предприятиях региона[29].

В-третьих, имеет место мотив «подражания» федеральному центру и стремление региональной власти стать проводником столичных инициатив. Одним из проявлений политики «равноудаленности» бизнеса, проводимой В.В. Путиным, стало как раз усиление и создание новых ассоциаций. Объединения – и особенно включенные в общефедеральную систему – позволяют увеличить политический и экономический вес ассоциаций, опереться на авторитет общефедеральных структур, что открывает дополнительный канал коммуникации с федеральным центром как региональной власти, так и бизнесу.

Между тем, далеко не все бизнес-ассоциации Пермского края являются полноценными акторами публичной политики. Интерес власти к тому или иному объединению может быть определен исходя из следующих характеристик ассоциаций:

– уровня представленности экономических игроков и время создания;

– наличия/отсутствия формальных соглашений о сотрудничестве;

– приоритетности для регионального руководства отрасли или сегмента бизнеса.

Оптимальная стратегия властных структур направлена на коммуникацию с теми бизнес-ассоциациями, которые в состоянии сформировать консолидированный интерес широкого диапазона у экономических субъектов – чем меньше бизнес-ассоциаций представлено на уровне региона, тем «удобнее» управленцам взаимодействовать с ними. В этой связи выделяются Торгово-промышленная палата с членским корпусом в 475 предприятий и организаций и РОР ПК «Сотрудничество», в состав которого входят 128 членов и 20 почетных членов[30]. По мнению эксперта, «эти бизнес-объединения очень представительны по количеству членов, имеют вес, поэтому и играют большую роль»[31].

Второй критерий позволяет очертить круг тех ассоциаций, взаимодействие которых с органами власти носит формализованный и институционализированный характер. В широкую систему соглашений о сотрудничестве с региональной и муниципальной властью включены два объединения – РОР ПК «Сотрудничество»[32] и Пермская торгово-промышленная палата[33]. На уровне краевого центра Пермской гильдией добросовестных предприятий заключено соглашение с Администрацией г. Перми «О сотрудничестве в области создания благоприятных условий для местных производителей товаров и услуг», а также с Пермской городской думой[34]. Планировалось подписание двухстороннего соглашения между ассоциацией «Пермские строители» и Правительством Пермского края[35].

Соглашение обеспечивает следующие возможности для реализации потенциала бизнес-ассоциаций в процессе управления регионом:

1) работа над совершенствованием нормативно-правовой базы, касающейся экономики региона и краевого центра;

2) совместная деятельность в рамках координационных органов по конкретным вопросам (комитетов, рабочих групп, «круглых столов», конференций, семинаров и т.д.), осуществляемая по инициативе обеих сторон;

3) взаимное информирование о мероприятиях, решениях, законопроектах;

4) регулярные встречи для обмена мнениями и работы над совместными предложениями;

5) координация отношений с властными структурами различных уровней, профсоюзами и другими общественными объединениями[36].

По мнению эксперта, «если мы подписали эти соглашения, значит, мы говорим о том, что готовы слушать друг друга, внимать тому, что каждый из нас говорит – это главное. Или, если мы не подписали, могут просто не обращать внимание, такое есть»[37]. В то же время в отличие от первого критерия критерий наличия соглашений о взаимодействии является, определяющим, но не столь важным, ввиду его «рамочного» характера. Кроме того, можно предположить, что формальная институционализация отношений власти и бизнес-ассоциаций по принципу первичности опыта коммуникации, а не соглашений.

В течение 1990-х – 2000-х гг. происходил процесс ослабления/усиления внимания к той или иной бизнес-ассоциации в зависимости от приоритетов регионального руководства.

Эксперты подчеркивают изменение статуса РОР ПК «Сотрудничество», связанное со сменой руководителя региона. Объединение, играющее значительную роль в публичной политике в период губернаторства Г. Игумного («с объединением советовались постоянно, потому что в администрации были люди, которые понимали, что такое промышленность, так или иначе, включая Г. Тушнолобова, соответственно, игра с промышленниками была вполне нормальная и внятная»[38]), при новой управленческой команде утратило ее («пришел Ю. Трутнев – выходец из комсомола, представители торгового и банковского капитала, соответственно, понимания машиностроения у них не было никакого, поэтому работа с “Сотрудничеством” завяла, они просто не понимали, что им от него надо»[39]).

В качестве примера можно назвать и созданное по инициативе Ю. Трутнева НП «Лесопромышленники Прикамья», которое в течение нескольких лет достаточно конструктивно взаимодействовало с областной администрацией. С приходом новой команды, контакты ассоциации с региональной властью стали все реже, накопленный капитал взаимодействия был растерян[40]. Президент объединения Г. Лекомцев так охарактеризовал сложившуюся ситуацию: «Честно говоря, нашей Ассоциации за последние годы не удалось реализовать то, что было намечено в планах. Мы реже стали встречаться, обсуждать общие вопросы, насущные проблемы. И большей частью потому, что на заседаниях лесопромышленников не стали присутствовать представители исполнительной власти. А это крайне важно для нас. Поскольку решение многих проблем лесопромышленного комплекса в большей степени находится в компетенции краевой администрации»[41].

Расположенность властных структур также определила движение в направлении самоорганизации малого бизнеса. Кроме упомянутой поддержки в создании организаций, представляющих предпринимательство, бизнес-ассоциации оказывали помощь в разработке Программы развития малого и среднего предпринимательства в Пермского крае на 2008 – 2010 гг.[42]

Политика региональной власти в отношении бизнес-ассоциаций проводилась с учетом как импульсов к взаимодействию самих объединений, так и необходимости разработки механизмов коммуникации с данными институтами. Руководство региона взаимодействует с бизнес-ассоциациями в формате переговорных площадок, используя для этого общие собрания членов и заседания коллегиальных органов объединений.

Привлекательны для политической элиты такие объединения, как РОР ПК «Сотрудничество», Пермская ТПП, отчасти ассоциация «Пермские строители». В разное время на подведение итогов работы и обсуждение проблемных вопросов приглашались Г. Игумнов, Ю. Трутнев, О. Чиркунов, Н. Бухвалов, Н. Девяткин, А. Каменев, А. Минаков и т.д. Региональные власти принимают участие во всевозможных «круглых столах», дискуссиях, семинарах, конференциях, форумах, встречах, инициатива проведения которых может принадлежать обеим сторонам.

Например, при принятии «Концепции промышленной политики Пермской области на 2004 – 2008 гг.» региональной легислатурой был проведен «круглый стол», главной целью которого, по мнению парламентария В. Кобелева, явилась проработка проблемных вопросов с промышленниками в лице НП «Сотрудничество», Торгово-промышленной палаты, которые понимают, что такое промышленная политика[43]. В качестве примера можно также назвать «круглый стол» на тему «Деловые круги Прикамья в противодействии коррупции», который был проведен в ПТПП и при участии представителей власти, и на котором обсуждался законопроект «О противодействии коррупции в Пермском крае»[44]. Форма семинаров и конференций является достаточно распространенной, однако в большей степени они посвящены вопросам рыночной координации.

Необходимо отметить, что эффективное использование переговоров становится возможным в случае взаимной заинтересованности сторон и регулярных встреч, объединенных общей проблематикой. Режим консультаций, суть которого состоит в постоянном согласовании интересов властных структур и бизнес-ассоциаций, не определен на уровне региона. Один из экспертов выразил мнение о том, что «все меняется от времени и от того, кто присутствует на этих встречах: когда, например, власть чувствует, что нужно что-то увидеть и узнать, будет «влазить» в эту среду, и среда будет это ощущать. А может быть наоборот, когда власть оттуда будет выскальзывать, там не будет присутствовать, они будут вариться в собственном соку, объединения будут потихоньку расползаться». Таким образом, подобный формат отношений является удобным для властных структур, что чревато выхолащиванием самой специфики данных посреднических институтов, вымиранием их как участников публичной политики.

Региональное и муниципальное руководство не раз предпринимало попытки создания различного рода консультативных советов и включения в них представителей бизнес-ассоциаций. Однако эксперты не самым позитивным образом оценивают данную практику: «В принципе в нашем регионе существовали координационные, консультационные советы, но результаты оказались неутешительными»[45]. Показателен пример Экономического совета при губернаторе, который в 2004 г. был реорганизован новым главой региона О. Чиркуновым. Уникальность этого совета состояла в том, что он, представлял собой не столько площадку для выражения интересов, сколько орган по рассмотрению конкретных материалов, готовящихся в рамках каждой рабочей группы (по восьми приоритетным направлениям). Планировалось превратить его в «постоянный механизм, который мог бы послужить концентрации интеллектуального ресурса»[46]. Совместно с департаментом промышленности и науки Пермской области рабочая группа под руководством А. Андреева, генерального директора ОАО «ПНППК» и президента РОР ПК «Сотрудничество» занималась разработкой механизма реализации концепции промышленной политики[47]. Однако уже в 2005 г. губернатор усомнился в выборе формата работы совета, представив его как «некое экспертное сообщество, которое оценивает принимаемые решения»[48]. Эффективность подобных образований можно поставить под сомнение.

В 2007 г. был образован Экспертный совет при председателе Законодательного Собрания Пермского края, являющийся «постоянно действующим консультативным совещательным органом»[49] по разработке региональной нормативно-правовой базы. Среди позитивных моментов деятельности данной структуры по организации диалога между властью и бизнесом можно отметить их частую периодичность (каждый месяц), наличие таких прав членов, как внесение поправок в документы, а также участие и выступление, правда, по поручению председателя совета, на заседаниях рабочих органов (комиссий, рабочих групп) краевого парламента[50]. В качестве негативных сторон имеет смысл выделить совещательную роль данной структуры, что снижает ее вес в выработке публичных решений. От объединений бизнеса Пермского края в Экспертный совет входит руководитель РОР ПК «Сотрудничество» А. Андреев[51], который, по сути, представляет весь ассоциированный промышленный сектор региональной экономики.

На уровне краевого центра в последние два года были сделаны достаточно важные шаги, чтобы наладить взаимодействие представителей бизнес-ассоциаций и муниципальной власти. Был создан Совет по промышленной политике при главе Администрации г. Перми и Городской совет по развитию малого и среднего предпринимательства г. Перми при его главе. В обоих консультативных органах широко представлены руководители бизнес-объединений, что может говорить об увеличении веса подобных образований в представительстве интересов делового сообщества на уровне муниципалитета. Среди членов Совета по промышленной политике А. Андреев (президент РОР ПК «Сотрудничество»), В. Замараев (генеральный директор ПТПП), В. Гусев (президент НП по защите прав потребителей «Пермская гильдия добросовестных предприятий»), Г. Лекомцев (президент НП «Лесопромышленники Прикамья»), В. Копытов (исполнительный директор ассоциации «Пермские строители»)[52]. В Городском совете по развитию малого и среднего предпринимательства представители предпринимательских ассоциаций составляют 55 % (12 человек)[53]. Эта ситуация, однако, может свидетельствовать и о другом: муниципальным управленцам проще пригласить в советы всем известных лидеров бизнес-ассоциаций, чем думать над персональным составом данных структур.

В соответствии с соглашениями о сотрудничестве Пермская торгово-промышленная палата и РОР ПК «Сотрудничество» имеют возможность участвовать в обсуждении публичных решений и за рамками названных экспертных образований, присутствуя в заседаниях правительства Пермского края и регионального Законодательного Собрания. Также рассматривался вопрос о предоставлении подобного права и для ассоциации «Пермские строители»[54]. Представители Пермской ТПП, РОР ПК «Сотрудничество» и ассоциации «Пермские строители» могут принимать участие в рабочих органах, создаваемых властными структурами, в публичных слушаниях, встречах и совещаниях с представителями власти как на региональном, так и на муниципальном уровне. Не раз высказывались идеи проведения регулярных встреч с промышленниками региона при участии РОР ПК «Сотрудничество» и Пермской торгово-промышленной палаты с целью обсуждения итогов развития промышленности[55], однако эти встречи не стали постоянными.

Несмотря на то что попытки институционализации отношений власти и бизнес-ассоциаций предпринимались, целостной системы создать не удалось. «Логика информирования» в деятельности властных структур прослеживается не в полной мере – отсутствует устойчивый механизм учета требований, поступающих от бизнес-ассоциаций, в проведении региональной экономической политики. Внимание власти к объединениям

характеризуется непостоянством и избирательностью, оно в большей степени ориентировано на всеохватывающие организации, на их формальное включение в процесс принятия политических решений. Акцент на такие зонтичные структуры означает и то, что «логика контроля» имеет место, так как, чем меньше ассоциаций и чем большее количество участников рынка они представляют, тем более структурированным, а соответственно, и управляемым становится экономическое пространство. С другой стороны, все это чревато вызреванием негативных требований у групп бизнес-интересов, исключенных из процесса публичной политики. Все сказанное свидетельствует о том, что руководство региона не готово в полной мере оценить потенциал бизнес-ассоциаций, отдавая предпочтение имеющим неформализованный характер способам взаимодействия с деловым сообществом.

---

[1] Лапина Н.Ю. Бизнес и власть в сильных регионах: модели и ресурсы взаимодействия // Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит: аналит. доклад. М., 2004. URL: http://www.fesmos.ru/Pubikat/19_RegElit2004/regelit_8.html (дата обращения: 15.03.2007).

[2] Schmitter Ph.C., Streeck W. The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies // MPIfG Discussion. 1999. Paper 99/1. URL: http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp99-1.pdf (дата обращения: 10.03.2008). P. 58-62.

[3] Зудин А.Ю. Бизнес, ассоциации и государство: сравнительный анализ развития отношений на Западе и в постсоциалистических странах // Технологии политики: к 15-летию Центра политических технологий. М., 2006. С. 109-110.

[4] Markus S. Capitalists of All Russia, Unite! Business Mobilization under Debilitated Dirigisme // Polity. 2007. №39. URL: http://www.gov.harvard.edu/student/smarkus/Markus%20-%20business%20mobilization%20under%20debilitated%20dirigisme.pdf (дата обращения: 10.03.2008). P. 278.

5 Олсон М. Логика коллективного действия. М., 1995. С. 39-46.

[6] Schmitter Ph.C., Streeck W. Op. cit. P. 25-28.

[7] Ibid. P. 19.

[8] Зудин А.Ю. Указ. соч. С. 109.

[9] Зудин А. Россия: бизнес и политика // Мировая экономика и международные отношения. 1996. №3. С. 24.

[10] Пермская ТПП в системе ТПП РФ: терра инкогнита: интервью с В.А. Замараевым, генеральным директором Пермской торгово-промышленной палаты // Информ. вестн. перм. торг.-пром. палаты. 2007. №4. С. 4.

[11] Андреев А.Г., Гордеев Г.И., Кислинг В.А. Сотрудничество – стратегия и алгоритм выживания // Карьера. 1998. №1-2 (13). С. 6.

[12] В ассоциации «Пермские строители» // Пермский строитель. 1996. 21 окт.

[13] Пермская гильдия добросовестных предприятий приняла Кодекс чести // Деловое Прикамье. 2003. 4 нояб.

[14] Экспертное интервью 13 // Из личного архива автора.

[15] Экспертное интервью 14 // Из личного архива автора.

[16] Саморегулируемые организации – вещь достаточно страшная, особенно для развития малого и среднего бизнеса: интервью с В. Копытовым, исполнительным директором ассоциации «Пермские строители». 14 июня 2007 г. URL: http://kvartira59.ru/expert/154-print.html (дата обращения: 03.03.2008).

[17] Власенко Т. Подписан протокол о создании «Ассоциации лесопромышленников Прикамья» // Нов. компаньон. 2001. 2 окт.

[18] Карпов С. Благие намерения // Business-Class. 2004. 13 сент.

[19] Помогать сильным: интервью с Е. Гилязовой, министром торговли и развития предпринимательства Пермского края // Перм. бизнес-журнал. 2008. №4 (48). Март. С. 10.

[20] Гуменюк Н. Модельеры Пермского края, объединяйтесь! // Дело и Ко. 2007. 30 окт.

[21] Петрова Л.Е. Объединения работодателей: потенциал в социальном партнерстве // Экономическая социология. 2003. Т. 4. №1. URL: http://www.ecsoc.msses.ru/pdf/ecsoc013.pdf (дата обращения: 10.11.2007).

[22] Аккредитованные торгово-промышленные палаты. URL: http://www.tpprf.ru/main/filials/accred/ (дата обращения: 13.03.2008).

[23] Экспертное интервью 11 // Из личного архива автора.

[24] Экспертное интервью 13 // Из личного архива автора.

[25] Экспертное интервью 3 // Из личного архива автора.

[26] Елена Гилязова: непосильных задач нет… // Капитал-Weekly. 2007. 17 янв.

[27] Экспертное интервью 6 // Из личного архива автора.

[28] Там же.

[29] Отчет исполнительной дирекции о работе РОР ПО «Сотрудничество» в 2005 г. URL: www.sotrudn.ru/old/otchet2005.doc (дата обращения: 12.10.2007).

[30] О Палате / История. URL: http://www.permtpp.ru/ru/about/history/ (дата обращения: 15.01.2009); Члены РОР ПК «Сотрудничество». URL: http://www.sotrudn.ru/chl.htm (дата обращения: 15.01.2009).

[31] Экспертное интервью 10 // Из личного архива автора.

[32] Организации, взаимодействующие с РОР ПК «Сотрудничество» в рамках заключенных соглашений. URL: http://www.sotrudn.ru/chl.htm (дата обращения: 12.03.2007).

[33] Соглашения с Пермской торгово-промышленной палатой. URL: http://permtpp.ru/ru/about/agreements_cci.htm (дата обращения: 12.10.2007); 11 декабря 2008г. Правительство Пермского края и Пермская торгово-промышленная палата подписали соглашение о сотрудничестве URL: http://permtpp.ru/ru/news/details/2244/ (дата обращения: 25.01.2009).

[34] История развития НП по защите прав потребителей «Пермская гильдия добросовестных предприятий». URL: http://www.gildia.perm.ru/index.cfm?page=3 (дата обращения: 10.02.2008).

[35] Правительство Пермского края намерено подписать соглашение о сотрудничестве с ассоциацией «Пермские строители». URL: http://www.nr2.ru/perm/179571.html (дата обращения: 25.01.2009).

[36] См.: Соглашение о сотрудничестве между Администрацией г. Перми и Пермской торгово-промышленной палатой от 4 декабря 2007 г. // Из архива Пермской торгово-промышленной палаты; Соглашение о взаимодействии между муниципальным образованием город Пермь и региональным объединением работодателей Пермского края «Сотрудничество» от 13 мая 2008 г. // Из архива РОР ПК «Сотрудничество»; Соглашение о сотрудничестве между Пермской городской Думой и НП по защите прав потребителей «Пермская гильдия добросовестных предприятий» от 2 февраля 2005 г. URL: http://www.gildia.perm.ru/index.cfm?page=3 (дата обращения: 12.02.2008); Соглашение о взаимодействии между Законодательным Собранием Пермского края и Пермской торгово-промышленной палатой от 19 апреля 2007 г. URL: http://www.parliament.perm.ru/pactivity/?ID=75&ID2=264 (дата обращения: 15.01.2008); Соглашение о взаимодействии между Законодательным Собранием Пермского края и Региональным объединением Пермского края «Сотрудничество» от 22 марта 2007 г. URL: http://www.parliament.perm.ru/upload/files/soglashenie140_zaks.pdf (дата обращения: 11.10.2007). Соглашение о сотрудничестве между Пермской городской Думой и НП по защите прав потребителей «Пермская гильдия добросовестных предприятий» от 2 февраля 2005 г. URL: http://www.gildia.perm.ru/index.cfm?page=3 (дата обращения: 12.02.2008).

[37] Экспертное интервью 8 // Из личного архива автора.

[38] Экспертное интервью 5 // Из личного архива автора.

[39] Там же.

[40] Экспертное интервью 14 // Из личного архива автора.

[41] Мнение специалиста // Сотрудничество. Пермский край. 2007. №7. С. 41.

[42] Помогать сильным: интервью с Е. Гилязовой. С. 9-10.

[43] «Революция» в промышленной политике // Деловое Прикамье. 2004. 29 сент.

[44] Литовцев О. Бизнес против коррупции // Дело и Ко. 2008. 20 мая.

[45] Экспертное интервью 2 // Из личного архива автора.

[46] Власенко Т. «Мозговой центр» мотивирован и заинтересован // Нов. компаньон. 2004. 6 апр.

[47] Решение Общего Собрания РОР ПО «Сотрудничество» от 21 февраля 2006 г. URL: www.sotrudn.ru/old/2006-02-21resh.doc (дата обращения: 15.11.2007).

[48] Карпов С. «Спасибо Господу» // Business-Class. 2005. 11 апр.

[49] Положение об Экспертном совете при председателе Законодательного Собрания Пермского края. URL: http://www.parliament.perm.ru/upload/files/Polojeyie_es_zaks.doc (дата обращения: 15.01.2009).

[50] Там же.

[51] Состав Экспертного совета при председателе Законодательного Собрания Пермского края. URL: http://www.parliament.perm.ru/press/index.php?id=152&pg=27 (дата обращения: 15.04.2008).

[52] Постановление Администрации г. Перми № 476 от 14 ноября 2007 г. «О создании Совета по промышленной политике при главе Администрации г. Перми». URL: www.gorodperm.ru/upload/pages/536/2_POSTANOVLENIJE_o_sovete_№476.doc (дата обращения: 15.04.2008).

[53] Постановление Главы города Перми N 96 от 23 июля 2008 г. «О Совете по развитию малого и среднего предпринимательства при Главе города Перми». URL: http://www.garant.ru/hotlaw/doc/120878.htm (дата обращения: 25.01.2009).

[54] Экспертное интервью 13 // Из личного архива автора.

[55] Собственники уже «перебесились»: интервью с В. Струком, начальником управления промышленности и науки Пермского края // Капитал-Weekly. 2006. 7 июня.

К.М. Кусмарцев

ГЕНЕЗИС КАЗАЧЬЕГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

История развития местного самоуправления свидетельствует о многообразии его форм, одной из которых является казачье самоуправление. Изучение эволюции самоуправления казачества, политического взаимодействия государственной власти и казачьего самоуправления позволит определить тенденции развития основ самоуправления в современных условиях России и трудности в их реализации.

В настоящее время казачество предстает, с одной стороны, как социокультурная, а с другой стороны, как территориальная общность, которая сталкивается с трудностями самоидентификации. В связи с этим востребованным является изучение традиционных и новых форм самоорганизации казачества, их сотрудничества с институтами существующей политической системы.

Самоуправление казачества как специфическая форма местного самоуправления есть добровольная организация казаков для решения вопросов внутренней жизни казачьей общины и существует параллельно с органами местного самоуправления. Специфика казачьего самоуправления проявляется в том, что оно основывается, с одной стороны, на принципах непосредственного участия в управлении, выборности, равноправия, гласности, свободы, с другой – на принципах законности, подконтрольности и подотчетности органам государственной власти разных уровней, органам местного самоуправления.

Возрождение казачьего самоуправления в условиях демократизации российского общества связано с развитием институтов гражданского общества, сопровождается получением политико-правового статуса и реализацией функций, не противоречащих общегосударственным интересам и конституционным правам граждан.

Казачье самоуправление включает в себя такие элементы, как самоорганизация, саморегуляция и самодеятельность. Самоорганизация казачьей общности - порядок в общественной жизни, который обеспечивается благодаря строгому и неуклонному соблюдению всем населением неписаных норм казачьей жизни. Самоорганизация выражается в способности казачества, проживающего на определенной территории, создавать органы и выдвигать людей с целью наделения их с общего согласия правом управлять делами казачьего общества. Саморегуляция предполагает способность вырабатывать собственные социальные нормы: обычаи, нравы, коллективные привычки, обряды, ритуалы и т.д., а также организовывать их реализацию. Самодеятельность проявляется в способности казачества, осознающего свое единство, самостоятельно осуществлять хозяйственные и иные действия, используя для этого собственные ресурсы.

Самобытные формы местного самоуправления на Дону сложились неслучайно. С древних времен казаки жили самостоятельными и ни от кого не зависящими общинами – казачьими станицами. Станица имела территорию – «юрт», границы которой в XVIII в. были определены достаточно четко. В системе самоуправления донского казачества рациональным образом сочетались традиции новгородского веча с заимствованными у кочевников-степняков формами военной организации, построенной на приоритете принципа единоначалия. Казачье самоуправление как уникальный элемент сложилось в соответствии с традициями самоорганизации казачьей общины и прежде всего на основе строгого и неукоснительного соблюдении неписаных норм казачьей жизни.

У казаков в отличие от русских общин дальнейшее развитие получают демократические принципы самоуправления, складываются законодательные и исполнительные органы власти, разделенные по вертикали.

Высшим законодательным органом становится Войсковой круг – общее собрание казаков-воинов, получившее название от обычая становиться для решения важнейших вопросов жизни войска по кругу, чтобы видеть глаза друг друга и ощущать себя равными с другими членами общины. В Войсковом круге участвовали совершеннолетние казаки, кроме провинившихся пред обществом («пенных»). Войсковой круг, на котором присутствовали казаки всех городков пропорционально числу жителей, собирался на главной площади («майдане») казачьей столицы: вначале – в Раздорах Нижних, затем – в Монастырском городке, Азове, а с 1644 г. – в Черкасске. Круг обладал всеми правами представительного учреждения: решал вопросы войны и мира, внешних сношений, церковных дел, приема в казаки, основания новых городков. Он имел и судебную власть, которая наказывала за провинности на основе обычного права. Постановления круга были обязательны для всех казаков.

Войсковой круг, как высший орган казачьего самоуправления, регламентировал не только военную (походы, участие в боях, деление добычи поровну и т.д.) или связанную с военной деятельностью (подготовка к походам, состояние вооружения, подготовка пополнения и т.п.) жизнь казака, но и бытовую сторону жизни казачьей общины. На кругу завершалась самоидентификация казака: он рождался как личность (прием в казаки), здесь оценивали его дела, подвиги и отличия в военном деле, на кругу казак искал и находил защиту и социальную поддержку (круг помогал старикам, вдовам, сиротам). В условиях отсутствия на Дону церкви и православных священнослужителей (практически до начала XVIII в.) круг регулировал брачные отношения, фиксируя не только акт бракосочетания, но и весь объем семейно-брачных отношений. Все общество узнавало, чьей супругой становилась конкретная женщина. Став казачьей женой, она приобщалась к сообществу и получала определенные права, могла рассчитывать на помощь круга в житейских проблемах - от повторного замужества до материальной помощи детям. Бракосочетание давало новый статус и самому казаку. Он становился семейным и был обязан заботиться о воспитании достойной смены.

Исполнительную власть в Войске Донском представлял атаман, два его помощника – есаул и войсковой дьяк, всенародно избираемые на войсковом кругу на один год. Войсковой атаман избирался открыто на войсковом кругу при строгой регламентации процедур. Когда заканчивались полномочия атамана, он вместе с двумя есаулами выходил в круг, клал в определенное место свою насеку – атаманский посох – и спрашивал, кому поручается делать доклад, что означало начало процедуры смены атамана. Казаки указывали на докладчика, который и руководил выдвижением кандидатуры на пост атамана.

Как правило, к выборам атамана готовились заранее, и участники круга, по существу, депутаты от казачьих городков, называли своих кандидатов, которые были не моложе 18 лет, не старше 54 лет, служили в войске, имели безупречную личную репутацию, семью. Кандидатуры обсуждали бурно, порою высказывались и нелицеприятные мнения. После того как оставались наиболее достойные кандидаты (причем не менее трех), начиналось голосование. Победителем признавался либо тот, чья фамилия чаще выкрикивалась собравшимися, либо тот, к чьим ногам бросали больше шапок. Избранный, таким образом, прямым голосованием, по числу отданных за него голосов, атаман принимал из рук докладчика символы власти – клейноды: насеку, булаву, пернач

(соответственно символ атаманской власти, символ правосудия, символ власти походного атамана), а казаки-старики в знак признания прикрывали его своими шашками.

Тем же порядком избирались войсковые есаулы, обязанные контролировать исполнение распоряжений атамана, ведение общевойсковых дел, сбор Войскового круга и организацию его в соответствии с регламентом. Войсковой дьяк, который вел переписку с Москвой, избирался из грамотных казаков.

Ежегодно вместе с атаманом и есаулами для рассмотрения общественных дел, суда, назначения наказаний казакам, провинившимся пред общиной, выбирались почетные старики – два-четыре человека (с первой половины XVIII в. их стали называть подписными). Они фактически были советниками и помощниками войскового атамана.

В походах, в боевой обстановке обычное право давало атаману неограниченную власть: «Куда атаман глазом кинет, туда казак голову положит». В мирной жизни атаманы были исполнителями воли народного собрания и блюстителями порядка.

По войсковому образцу было организовано самоуправление в казачьих городках и впоследствии в станицах. Местные круги решали вопросы жизнедеятельности общин (личные споры, захват чужой собственности, заключение браков и пр.), а также избирали атамана с есаулами. Все, что превышало полномочия станичного круга или после долгих усилий оставалось неразрешенным, передавалось в столицу на рассмотрение войскового круга[1]. Вопросы жизни отдельных городков и станиц, касавшиеся всего Войска Донского (например, перенесение станицы на другое место, переименование станиц и т.п.), также передавались на рассмотрение войскового круга.

Двойственная природа казачества (с одной стороны, крестьянство, не успевшее сформироваться в этнос, а с другой – военно-служилое сословие) определила организацию его общественного устройства и управления. Все лица войскового сословия, числящиеся в станице или в принадлежащих к ней хуторах, составляли станичное общество.

Общественными станичными делами управляли станичный сбор, станичный атаман, правление и суд. Главным распорядителем всего станичного хозяйства, земельных угодий и капиталов являлся станичный сбор, в который входили станичный атаман, его помощники, судьи, казначей, доверенные станичного правления и от 30 до 100 выборных казаков-домохозяев (от 10 дворов по одному). Право участвовать в выборах и быть избранными имели все казаки, достигшие 25 лет, за исключением 1) состоящих под судом и следствием; 2) находящихся под общественным надзором по судебным решениям; 3) судившихся за кражу и мошенничество; 4) подвергшихся по суду тюремному заключению или еще более строгому наказанию; 5) лишенных права участия в выборах. Ведению станичного сбора подлежали дела, касающиеся избрания на станичные должности, распределение земельного довольствия, распоряжение станичными средствами, оброчными статьями, разверстки земских и станичных мирских повинностей, опекунские, наследственные и другие дела. Жалобы на решение станичного сбора подавались атаману отдела.

Таким образом, казачество, формы организации его самоуправления прошли многовековой путь развития. Этот путь был полон драматизма. Казачье самоуправление закреплено во многих нормативных актах, действующих до 1917 г. В годы Советской власти его пытались встроить в советскую модель организации власти. Сегодня потомки пытаются возродить былую славу казачества, создать казачьи организации в условиях переходного периода. Однако новые социально-экономические условия рождают трудности, требуют совершенно новых подходов и форм этой деятельности.

Обозначившаяся в России тенденция развития федерального и регионального законодательства, а также муниципального нормотворчества способствует расширению

форм непосредственного участия казачьих обществ в решении вопросов местного значения и требует формирования адекватного правового механизма их реализации на муниципальном уровне с обязательным учетом исторических и этнографических традиций. Это должно происходить в контексте нормативного регулирования исторических форм самоуправления населения, которые присущи определенным территориям и без которых невозможно обеспечить участие коренных жителей в решении вопросов местного значения.

Первоочередной задачей для всех моделей введения местного казачьего самоуправления является нормативное закрепление права казачества на местное казачье самоуправление в Уставе муниципального образования. Для этого был проведен сравнительный анализ нескольких десятков Уставов крупнейших муниципальных образований Ростовской и Волгоградской областей (территория бывшей Области Войска Донского), который показал что прогресс в развитии муниципальной правовой основы реализации форм казачьего общественного самоуправления в законодательстве как Ростовской, так и Волгоградской области незначителен; к тому же существуют муниципальные образования, где казачьи общества есть, а в Уставах муниципальных образований о казачестве нет ни слова.

Насколько реально и целесообразно в современных условиях обращаться к такому институту, как казачье самоуправление? Оно всегда шло в русле своеобразного развития местного самоуправления в России, отличаясь от него организационно-правовыми формами реализации, которые необходимо учитывать в современной организации местного самоуправления на территориях компактного проживания казаков.

Сегодня в традициях казачьего управления и самоуправления существует временной разрыв, что заставляет усомниться в преемственности тех структур самоуправления, которые появляются сейчас в местах компактного проживания казаков. Не вполне понятный механизм образования этих структур, сфера их деятельности. Согласно концепции государственной политики, проводимой по отношению к казачеству, казачье самоуправление осуществляется в форме атаманского правления в хуторах и станицах, а территориальные объединения казачества не являются административно-территориальными единицами и не подменяют государственные органы[2]. Однако не определяются пути формирования и сферы полномочий самого источника легитимной власти атаманов на местах – казачьего схода. Между тем резолюции о структуре местной власти принимались Большими войсковыми кругами на Дону и в 1917-1919 гг. Возрождение традиции следует сопрягать с современными социально-политическими реалиями. В противном случае казачество действительно может оказаться «выведенным за рамки обычных, предусмотренных действующим законодательством форм самоорганизации...», что приведет к отвлечению граждан от участия в настоящем местном самоуправлении с реальными полномочиями[3].

Некоторыми авторами выделяются три модели введения местного казачьего самоуправления на территориях исторически традиционного проживания казаков[4].

1. Наиболее предпочтительной является передача полномочий представительного и исполнительного органов муниципальной власти по результатам местного референдума уже существующему казачьему обществу. Реализация данной модели местного самоуправления соответствует ст. 131 Конституции РФ, согласно которой структура органа местного самоуправления определяется населением самостоятельно и возможна только на территории сельских поселений с моноказачьим составом населения. При этом казачье общество должно быть готово к принятию властных полномочий, т.е. иметь соответствующих специалистов по местному самоуправлению, а также по работе с финансовыми, материальными ресурсами и т. д.

2. Частичная передача отдельных функций органа местного самоуправления казачьему обществу в целях решения вопросов реабилитации казачества и несения государственной и иной службы наиболее приемлема на территории тех муниципальных образований, где компактно проживающее казачество находится в меньшинстве по отношению к общей численности жителей.

3. Создание муниципальных образований на базе существующих сельских советов в традиционной для казачьих территорий форме самоуправления в ходе реализации Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исходя из интересов населения, с учётом исторических и иных местных традиций. Например, в ходе местного референдума на территории какого-либо муниципального образования большинство населения поддерживает проект устава муниципального образования, в котором наименование, форма представительных и исполнительных органов местного самоуправления, официальные символы соответствуют историческим, культурным, национальным и иным местным традициям и особенностям. Главой такого муниципального образования может быть избран атаман. Казачьему обществу при реализации данной модели организации местного казачьего самоуправления могут быть делегированы отдельные полномочия по реализации государственной и региональной политики в отношении казачества и решению вопросов местного значения.

В рамках действующей Конституции РФ может быть эффективным возрождение казачьего станичного самоуправления, основанного на императивных конституционных принципах местного самоуправления. Основополагающими из этих принципов, соответствующих общинному самоуправлению («общественному управлению»), являются:

1) в соответствии с п. 2 ст. 130 Конституции осуществление местного самоуправления в формах непосредственной демократии (через станичный сбор) и через выборные казачьи институты – станичный атаман, станичное правление, станичный суд;

2) в соответствии с п. 1 ст. 130 Конституции самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, к которой (согласно п. 2 ст. 9 Конституции) могут относиться земля и другие природные ресурсы[5].

Таким образом, станичная община как субъект права местного самоуправления и хозяйствующий субъект имеет конституционно-правовые основания для ее признания федеральным законом и законодательной регламентации норм ее организации и деятельности в традиционных казачьих формах.

Глава 6 проекта Федерального закона №154485-3 «О российском казачестве», названная «Казачье самоуправление», определяет организацию казачьей общины. Согласно ст. 25 проекта закона, представительным органом казачьей общины является казачий круг, созываемый не реже одного раза в год. Руководит казачьей общиной ее атаман, избираемый казачьим кругом открытым голосованием сроком на один год. Атаман считается избранным, если за него проголосовали больше половины членов казачьей общины, обладающих правом голоса и присутствующих на круге. Исполнительным органом казачьей общины является правление, состоящее из атамана казачьей общины, его заместителей, других членов правления, руководителя казачьего общества, представителя ревизионной комиссии и старейшины совета стариков.

Таким образом, политическая теория казачьего самоуправления строится на доминировании таких черт, как выборность органов и публичность деятельности,

что позволяет выделить следующие особенности развития самоуправления казачества в России:

- влияние институтов обычного права на формирование системы казачьего самоуправления;
- влияние геополитических факторов на роль и значение казачьего самоуправления;
- особая роль казачьей общины в функционировании самоуправления;
- способность российского законодательства учитывать казачьи традиции самоуправления.

Опыт исследования в условиях демократизации российского общества показывает, что казачья община действительно участвует в управлении и выполняет определенные властные функции. Это позволяет отнести ее к прямой форме демократии, возможной в сравнительно небольших, локальных коллективах, которым передается право вынесения простых, не требующих квалификации решений. В современном мире форма прямой демократии встречается главным образом на уровне местного самоуправления[6].

Подчеркивая позитивный характер традиций казачьего самоуправления как формы проявления социальной активности, следует отметить невозможность реализации традиционных форм самоуправления казачества в современных условиях в связи с изменением социально-экономических условий его существования. Сегодня потомки казаков не составляют особой общинной организации, являясь равноправными гражданами демократического государства. Поэтому возрождение казачьего самоуправления возможно лишь на основе Конституции РФ и законодательства о местном самоуправлении.

Для создания нормативной базы статуса войсковых казачьих обществ и восстановления казачьего самоуправления сделано многое: с 1992 г. действуют указы, распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы и директивы Минобороны, МВД, а также приказы других министерств и ведомств. В них отчетливо прослеживается тенденция создания правовой базы, необходимой для возрождения самоуправления казачества на принципах демократии при сохранении прежних традиций. Начало этому процессу положил Указ Президента РФ «О мерах по реализации закона Российской Федерации “О реабилитации репрессированных народов”» от 15 июня 1992 г. в отношении казачества, затем последовало Постановление Верховного Совета РФ от 16 июля 1992 г. «О реабилитации казачества», которое отменило незаконные акты, принятые с 1918 г. и разрешавшие репрессивные меры в отношении казачества. Это Постановление позволило ввести территориальное общественное самоуправление в местах компактного проживания казаков в традиционных для казачества формах в соответствии с Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Существенную поддержку казачье движение получило после принятия 5 декабря 2005 г. Федерального закона № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», главная ценность которого состоит в признании государством существования в России казачьего сообщества. Согласно данному Закону казаки получили статус госслужащих, могущих входить в специализированные войсковые части МВД и Минобороны, а деятельность их оплачивается из бюджета.

Анализ политико-правовой базы самоуправления казачества показывает, что общественно-политическая потребность в самоуправлении во многом обусловлена необхо-

димостью появления в гражданском обществе таких общественных формирований, которые подобно традиционному российскому казачеству консолидируют социально-территориальные общности.

Председатель комитета по казачеству администрации Волгограда А.В. Фалалеев выделил основные принципы обеспечения жизнедеятельности населения, принимающего казачье общество как орган местного самоуправления[7]:

1) сбалансированность прав и обязательств членов казачьего общества (коллективное исполнение государственного заказа, совместная ответственность и доступ членов местной общности казаков к эксплуатации ресурсов);

2) возможность быстрой и эффективной мобилизации ресурсов для решения хозяйственных и социальных задач как реализации обязательств казачьего общества.

Основными внутренними функциями казачьего общества являются:

1) контроль за соблюдением прав и выполнением обязательств в отношении местного сообщества в целом и его составных частей;

2) поддержание правопорядка силами казачьего общества на его территории;

3) сохранение социальной стабильности в местном сообществе (муниципальной казачьей дружине);

4) обеспечение образовательного, воспитательного, культурного уровня для выполнения обязательств и реализации прав общности (культурно-воспитательная функция);

5) охрана и защита прав местного населения;

6) охрана среды обитания общности (экологическая безопасность);

7) обеспечение целевого казачьего землеустройства и землепользования;

8) экономическая – финансово-хозяйственная – функция;

9) медицинская функция;

10) обеспечение взаимодействия с неказачьим населением;

11) обеспечение самоуправления и управления в составных частях общности.

Основные внешние функции казачьего общества:

1) реализация обязательств общности (виды государственного заказа и службы);

2) осуществление связей общности в целом с государством;

3) интеграция в экономику страны.

Специфика функций, связанных с обеспечением жизнедеятельности казачества, заключается в своеобразии традиционных форм их осуществления. Так, функционирование основных звеньев механизма государства и механизма казачьих обществ, а также специфические виды их деятельности подчиняются необходимости воспроизводства общности в целом и облекаются в традиционные формы (атаман, круг, суд стариков). Традиционное деление форм осуществления функции государства на законодательную, управленческую (исполнительскую), судебную, контрольно-надзорную, соотносящееся в настоящее время с принципом разделения властей, имело исторически традиционное укоренение в общности казаков Области Войска Донского.

В казачьих регионах, особенно на юге России, важную роль в процессах становления гражданского общества следует отвести, на наш взгляд, казачьим обществам, активно участвующим как в определении модели местного самоуправления, так и в формировании механизма взаимодействия с органами местного самоуправления[8]. Активно этим вопросом занимаются в субъектах РФ, входящих в Область Войска Донского. Так, на заседании коллегии администрации Волгоградской области 27 февраля 2007 г.

атаманы Войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское» и атаманского окружного казачьего общества «Волгоградский округ» предложили укрепить взаимодействие администрации области, муниципалитета и казачьих обществ. Казачье самоуправление традиционно для Волгоградской области, у него большой положительный опыт. А социальная направленность казачьего самоуправления соответствует духу современного социального государства.

В Ростовской области в рамках муниципальной реформы создано 463 муниципальных образования. По итогам выборов 1 января 2006 г. 141 атаман ВКО ВВД возглавил муниципальное образование, а 230 казаков стали депутатами представительных органов власти на местах. А в Волгоградской области Постановление главы Администрации области Н.К. Максюты «О формировании целевого земельного фонда на территории Волгоградской области с целью предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр в Российской Федерации» предоставляет принципиальную возможность сформировать один из основных элементов экономической основы развития системы местного казачьего самоуправления.

Наиболее востребованными и социально значимыми направлениями деятельности казачьих обществ, состоящих на государственной службе, является военная и правоохранительная служба. Всевеликое Войско Донское, функционирующее в начале 90-х гг. XX в. как общественная организация, пыталось обеспечивать общественный порядок во время проведения митингов, собраний, сходов и кругов. Так возникли первые общественные казачьи дружины.

Впервые созданные распоряжением губернатора Ростовской области В.Ф.Чуба казачьи дружины стали фактором стабильности, уверенности населения в своей защищенности. Полторы тысячи казаков-дружинников, даже с учетом почти такого же числа членов добровольных казачьих дружин, это в масштабах Ростовской области с четырехмиллионным населением не много. Но результаты их деятельности весьма заметны. Это сотни килограммов изъятых наркотиков, а значит и спасенных жизней, это задержание опасных преступников, совместные с МВД операции по проверке паспортного режима и противодействию организованным преступным этническим группировкам, конное патрулирование садовых участков, это защита имущества и достоинства граждан, обеспечение спокойного проживания населения станиц и хуторов, особенно удаленных.

За 2004 г. с помощью казаков раскрыто около 3 тыс. преступлений. В 2005 г. дружинники совместно с сотрудниками территориальных органов внутренних дел участвовали в 8097 рейдах и 4600 спецмероприятиях по выявлению и изъятию оружия, боеприпасов, наркотических веществ, обнаружению притонов, предупреждению рецидивной преступности. Проводится активная работа по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних. Практически во всех муниципальных районах области созданы добровольные казачьи дружины, действующие на безвозмездной основе (численность в Ростовской области – более 800 человек). Такая активная деятельность муниципальных казачьих дружин не остается не замеченной населением: оценка деятельности муниципальных казачьих дружин в целом является положительной: на хорошо и удовлетворительно ее оценили 87,8% казачьего и 74,1% неказачьего населения.

Таким образом, на определенной территории формируются условия существования единицы субъекта федерации и местного самоуправления, включающие механизм реабилитации казачества в виде органа местного казачьего самоуправления. При этом административно-территориальная система не ломается, но приобретает необходимую

гибкость, нужную для обеспечения и ненарушения прав неказаков на традиционных территориях, исторически входящих в казачьи войсковые области в границах современного субъекта федерации. Это положение должно лежать в основе федеральной и региональной политики, проводимой в отношении казачества.

---

[1] Рвачева О.В., Мясникова А.С. Казачье самоуправление на территории Волгоградской области: история и современность // Вопр. краеведения: матер-лы краеведческих чтений / Волгоград. обл. краевед. музей и др. Волгоград, 2007. Вып. 10. С.222.

[2] Основные положения концепции государственной политики по отношению к казачеству // Государственные акты по вопросам российского и донского казачества. Ростов н/Д, 2001. Т. 1.

[3] Дорошенко Е. Самоуправление понарошку // Время mn – пятница. 2003. 23 мая; Кондрашенко О.В. Взаимоотношения казачества и государства (советский и постсоветский опыт) // Донское казачество: история и современность: сб. науч. ст. Волгоград, 2004. С.67-68.

[4] См.: Ворошилов, А.Н. Современные организационно-правовые формы казачьего самоуправления на Дону: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. Ростов на/Д, 2007; Чемякин, Е.А. Органы управления, самоуправления и суда донского казачьего войска в XVIII – начале XX вв: Историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. Волгоград, 2003.

[5] Возрождение казачества: законодательные концепции и права человека // Аналит. вестн. М., 2000. Вып. 1(3).

[6] Прокопенко Е.Е. Самоуправление казачества в условиях демократизации российского общества (на материалах Кубанского и Терского казачьих войск): автореф. дис. ... канд.полит.наук. Ставрополь, 2006.

[7] Фалалеев, А.В. Вернуть утраченное. О местном казачьем самоуправлении // Вместе: информ.-аналит. публицист. вестн. Комитета по делам национальностей и казачества Администрации Волгоградской области. 2003. №1-2. С. 17-18.

[8] Сысоева О.Н. Роль казачьих обществ в системе местного самоуправления: социологический анализ: автореф. дис. ... канд.соц.наук. Новочеркасск, 2007. С. 35.

IV МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А.В. Лангинен

О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ», «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ», «МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

В современном государстве управление местными делами, а именно, решение общественно-значимых, в том числе государственных, задач на определенной части территории страны (например, территориально-административной единицы) может осуществляться двумя способами:

а) посредством представительных и исполнительных органов, выбираемых местным населением;

б) посредством назначаемых правительством или главой государства государственных органов и должностных лиц.

В первом случае закон формально выделяет местное самоуправление в отдельную от государства систему. Примером может служить система местного управления, действующая в США, Великобритании, некоторых странах Британского Содружества. Во втором случае местные органы входят в систему государственного управления и в иерархию органов государственной власти. И в том и в другом варианте местное управление *фактически* включено, интегрировано в систему государственного управления. Поскольку государство является носителем суверенитета, местное самоуправление, даже если оно формально отделено от государства, регулируется законами, издаваемыми государственным законодательным органом. Государство в любой момент может узаконить действующие формы местного самоуправления либо изменить формы его осуществления, свернуть местное самоуправление (на всей территории государства или на ее части, временно или окончательно) и вновь ввести в действие в абсолютно новых формах.

Именно государство законодательно определяет цели, формы, ресурсы, границы (территориальные и иные) местного самоуправления, о чем свидетельствует Конституция или закон о местном самоуправлении любого современного государства. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством и закреплены не добровольным договором граждан, а законом, общеобязательным к исполнению. Объектом местного самоуправления являются общественные отношения на данной территории. Органы местного самоуправления и формы непосредственного волеизъявления граждан (выборы, местный референдум, общие собрания) предстают в качестве механизма, посредством которого решается часть государственных задач на данной территории.

Но в отличие от центрального государственного управления, местное самоуправление осуществляется не государственными служащими или органами государственной власти, а при помощи местных сообществ и образуемых ими органов. Местное самоуправление имеет некоторую финансовую самостоятельность. Оно самостоятельно в той мере, в какой: а) финансируется из средств населения (местные налоги, сборы) и б) должностные лица и депутаты представительных органов действуют на общественных началах (отличаются этим от государственных служащих).

С другой стороны, местные органы, если они избираются самим населением, обладают определенными свойствами, общими с государственными органами, например, легитимностью, т.е. признанием большинством граждан, их поддержкой, и государство при регулировании деятельности местных органов, определении их компетенции, полномочий, выделении финансовых ресурсов не может не считаться с этим. Нормативные акты, изданные органами местного самоуправления, общеобязательны к исполнению на данной территории, и в повседневной деятельности установить различие между таким актом и государственным законом или подзаконным актом трудно.

Для характеристики данной сферы существуют два понятия, которые являются базовыми в зарубежном законодательстве и исследовательской литературе:

– *местное управление*,

– *местное самоуправление*.

В России термин «местное управление» в нормативных актах не используется, вместо него употребляется понятие «территориальное государственное управление» или «государственное управление на местах». Так, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации для осуществления государственных полномочий на определенной территории (части территории, находящейся в их компетенции) создают собственные территориальные подразделения (управления, отделы и пр.)[1].

Чтобы выявить особенности структуры и функционирования системы местного самоуправления в современном государстве, надо раскрыть эти понятия и определить, как они соотносятся друг с другом. Возможны два подхода к данному вопросу.

А. Местное управление – это деятельность государственных органов и служащих на местах; местное самоуправление – это деятельность органов, формируемых местным населением. Следовательно, это две разные системы, функционирующие на одной и той же территории независимо друг от друга, в пределах своей компетенции:

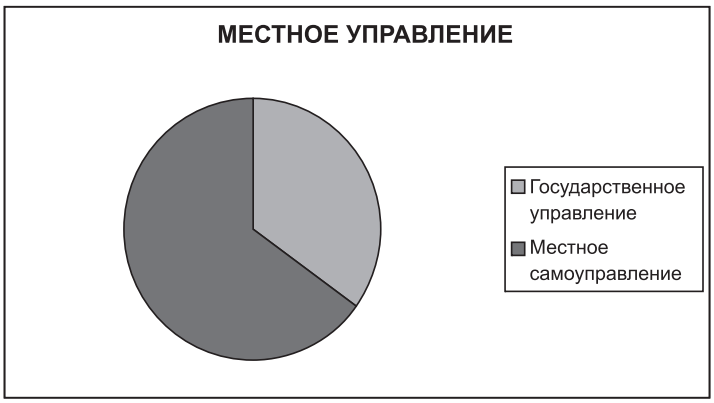
местное управление →
местное самоуправление →

Но в таком случае в некоторых странах, например, в Великобритании, США, Канаде, Австралии, ЮАР, местное управление отсутствует как таковое: там нет государственных органов, которые осуществляли бы государственные полномочия на уровне территориально-административных единиц, хотя в законодательстве используется именно термин «местное управление» (local government)[2].

Б. Местное самоуправление и местное управление соотносятся как часть и целое, другими словами, местное управление включает в себя два элемента:

– государственное управление на местах, осуществляемое государственными органами и должностными лицами;

– местное самоуправление, осуществляемое органами, ответственными перед избирателями. Соотношение этих элементов, их взаимодействие различно в конкретных странах. На этом основании возможно выделение разных систем местного управления и местного самоуправления[3].



На основе различий в соотношении и взаимодействии выделенных элементов в современной литературе выделяют две крупные системы местного самоуправления: англосаксонскую (Великобритания, США, Канада, Австралийский Союз, Новая Зеландия) и европейскую континентальную (Франция, Германия, страны Скандинавии и Восточной Европы). Помимо юридических особенностей критериями выделения этих систем являются:

– принципы регулирования полномочий органов местного самоуправления;

– соотношение местного самоуправления и государственного управления на местах;

– формы взаимодействия государства и органов местного самоуправления.

Можно утверждать, что особенностью стран с англосаксонской моделью управления является наличие преимущественно выборных местных органов управления, которые формируются населением и ответственны перед ним. В Великобритании и США на местном уровне отсутствуют должностные лица, назначаемые центральными органами. Наряду с представительным органом население избирает ряд должностных лиц (США). Выборный характер формирования местных органов означает их значительную децентрализацию и самостоятельность в принятии решений. Это объясняется тем, что местные представительные органы и главы исполнительных органов обладают легитимностью в глазах местного населения, базирующейся на выборах, народном голосовании. Представительные органы местного управления формально автономны в пределах своих полномочий, отсутствует прямое подчинение местных властей центральным органам. Центральная власть осуществляет косвенный контроль за органами местного управления через инспекции министерств и комиссаров парламента (Великобритания), а также суды.

Особенностью континентальной модели местного управления можно считать то, что в целом она является более централизованной, а принцип иерархии в ней выражен более четко. Местные органы в большей степени, чем в англосаксонской системе, зависят от органов центральной власти и контролируются ими более жестко. На местном уровне это выражается в сочетании прямого государственного управления и контроля за местными органами посредством назначаемых чиновников и собственно местного самоуправления (местных выборных органов власти). Наиболее последовательно эта особенность реализуется во французской и итальянской модели местного управления.

Во Франции действует трехуровневая система местного управления, административно-территориальными единицами страны являются: коммуна, департамент,

регион. На всех трех уровнях местное управление включает самоуправление граждан посредством избираемых органов и деятельность представителей центральной власти. На уровне коммуны граждане избирают представительный орган – Совет коммуны, который из своих членов избирает мэра. Он является председателем Совета коммуны, т.е. главой местного самоуправления, и одновременно представителем государственной власти в коммуне, получающим жалование из государственного бюджета. Население департамента также избирает свой представительный орган – Генеральный совет департамента. Но представителем государства в административно-территориальной единице является префект – государственный чиновник, назначаемый Советом министров Франции. Префект региона также назначается правительством страны.

На двух уровнях местного управления государство осуществляет контроль за местными органами. На уровне коммуны эта функция возложена на мэра. На уровне департамента государственный контроль, представительские функции и государственные полномочия осуществляются префектом.

Значение понятия «местное самоуправления» и основные принципы его организации можно определить на материале нормативных правовых источников и научной литературы.

Само понятие «местное самоуправление» вводится в литературу сравнительно в XIX в., а в нормативных правовых источниках, например в конституциях, появляется еще позднее.

В Конституциях США и Великобритании, где фактически местное самоуправление существует сотни лет, отсутствуют нормы, которые закрепляли бы право граждан на местное самоуправление (self-government), т.е. государство не признает, что оно имеет место как форма общественного управления граждан, и ничего гражданам в данной сфере не гарантирует. Так, в основном законе США термины «местное управление» и «местное самоуправление» фактически не используются. Вопрос о них не отнесен законодателем к компетенции федерации и, таким образом, входит в компетенцию штатов[4].

В государствах, где действующий основной закон был принят уже во второй половине XX в., «местное самоуправление» не только вводится как одно из понятий, характеризующих систему управления государством, ему посвящены целые разделы, главы и пр. (Конституции Испании, Италии, Японии, Швейцарии, Индии, КНР). В то же время в некоторых случаях вводимое понятие может быть не раскрыто в тексте основного закона (Конституция Франции)[5]. Конституция ФРГ вместо «местного самоуправления» содержит понятие «представительство» и гарантирует его гражданам в форме создания представительных органов на трех уровнях: земли, округа и общины, т.е. фактически приравнивает представительные органы местного самоуправления к представительным органам государственной власти субъекта федерации[6].

Для Российской Федерации, как государства, входящего в Совет Европы и ратифицировавшего его нормативные акты, основными источниками введения и раскрытия понятия «местное самоуправление» являются Европейская хартия местного самоуправления[7], Конституция и Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[8]. В этих документах даются различные определения местного самоуправления.

Согласно Европейской хартии под местным самоуправлением (local self-government) понимается право и реальная способность органов местного самоуправления (local authorities) регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения[9].

В Российской Конституции читаем: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Таким образом, исходя из текста данных нормативных документов, понятие «местное самоуправление» означает самостоятельную деятельность населения, связанную с а) вопросами местного значения; б) владением муниципальной собственностью. Конституцией определены функции местного самоуправления; в ст. 12 сформулирован основополагающий принцип местного самоуправления: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти – а также основные формы его реализации (референдум, выборы, выборные органы)[10].

Вместе с тем, по прочтении соответствующих статей Конституции РФ возникают вопросы: что означает термин «муниципальный», как соотносятся понятия «муниципальный» и «местный», которые вводятся законодателем? Четкий ответ на вопрос не содержит ни Гражданский кодекс, ни федеральный закон, определяющий общие принципы местного самоуправления. Российское законодательство, точнее, нижестоящие по отношению к Конституции РФ нормативные правовые акты, не позволяют выяснить, как соотносятся рассматриваемые термины[11]. По логике законодателя – как синонимы?

В Российской Федерации создаются органы *местного* самоуправления, а собственность, которой они распоряжаются, называется *муниципальной*; граждане согласно Конституции обладают правом на *местное* самоуправление, а территориальные единицы всех возможных уровней и видов, в которых население осуществляет право, суть *муниципальные* образования, в которых создаются органы *местного самоуправления*.

В мировой практике понятие «муниципальный» имеет различные, но в каждом случае конкретные значения. «Муниципальный» происходит от слова «муниципалитет», т.е. изначально и прежде всего город, который пользуется правами на самоуправление, формирует для этого выборные органы, обладающие полномочиями, финансовыми ресурсами и собственностью, достаточными для того, чтобы осуществлять эти полномочия. Двух уровней муниципальных единиц нет ни в одном из упомянутых с статье государств. Варианты применения понятия различны. Рассмотрим некоторые из них.

А. В континентальных европейских странах (Франции, Италии, Испании, Швейцарии) и странах Латинской Америки (например, в Гватемале, Мексике) муниципалитет – один из уровней местного самоуправления, соответствующий низовым территориально-административным единицам, создаваемым как в городах, так и в сельских населенных пунктах. Так, государство Франция делится на регионы, регионы – на департаменты, департаменты – на коммуны или муниципалитеты. На каждом из обозначенных уровней создаются свои органы местного самоуправления. Во Франции различий (в полномочиях, финансовой основе, структуре местных органов) между муниципалитетом и коммуной нет. В некоторых небольших государствах Европы (Нидерланды, Скандинавские страны, Финляндия, Ирландская Республика) муниципалитет –единственный уровень местного самоуправления, допускаемый государством и соответствующий единицам, создаваемым населением и в городе, и в сельской местности. В Испании, Португалии, странах Латинской Америки в муниципалитет (municipio) могут быть объединены несколько населенных пунктов (коммун), как городских, так и сельских. В Латинской Америке это не более чем территориально-административная единица государственного управления (глава муниципалитета назначается правительством).

Б. В США, Австралии, Канаде, Великобритании, ЮАР муниципалитет есть городская единица местного самоуправления. В США, например, в понятие «муниципалитет»

входят такие единицы местного самоуправления, которые создаются на поселенческой основе: сити (city), бороу (borough), таун (town) – в противоположность единицам местного самоуправления, формируемым на территориальной основе: графствам (counties) и специальным округам[12]. Соответственно, полномочия, финансовая основа, права и обязанности такой муниципальной единицы могут быть разными. Никаких общих принципов для нее государством (федерацией) не установлено, указанные вопросы решаются государственными органами штата, иногда – в частном порядке (принимаются и действуют «городские хартии»).

В. Некоторые современные государства, например, ФРГ, Австрия, Исландия, страны Восточной Европы, страны Востока (Индия, КНР, Япония) благополучно обходятся без столь модного в современной России термина «муниципальный». В них используются идентичные понятия на государственном языке или языках, более соответствующие реальной структуре местного самоуправления, действующей в стране.

---

[1] Постановление Правительства РФ №452 от 28.07.2005 г. «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти». Ст. 9.1.

[2] Local Government Act . 1992 // Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах / под ред. проф. А.С. Прудникова. М.: Юнити, 2007.

[3] Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Органы местного управления в США и Западной Европе. Екатеринбург: УрАГС, 1999.

[4] Конституция США. Ст. I // Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 2000.

[5] Конституция Французской Республики. Ст. 72-75 // Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 2000.

[6] Конституция ФРГ. Ст. 28.

[7] Европейская хартия местного самоуправления (ETS №122): принята в г. Страсбурге 15.10.1985 г., Федеральный закон №55-ФЗ от 11.04.1998 г.

[8] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М.: Юрид. лит., 1993; Федеральный закон №131-ФЗ от 06.10.2003 г. (ред. от 04.12.2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[9] Европейская хартия местного самоуправления. Ст. 3.

[10] Конституция Российской Федерации. Ст. 130, 12.

[11] Гражданский кодекс Российской Федерации. Ст. 124, 212; Федеральный закон №131-ФЗ от 06.10.2003 г. (ред. от 04.12.2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ст. 2.

[12] Municipality // Encyclopaedia Britannica. 2006. Deluxe Edition CD-Rom.

В.В. Табольская

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Эффективность использования такого важного инструмента муниципального управления, как местный бюджет, во многом зависит от того, насколько действенно и результативно протекает бюджетный процесс. В данном случае бюджет предстает как документ, который последовательно проходит этапы прогнозирования, проектирования, балансировка, обсуждения, утверждения, контроля и исполнения. Между утверждением бюджета на предстоящий год и разработкой его на следующий практически не может быть перерыва, так как требуется кропотливая длительная работа всех муниципальных служб, и в первую очередь плановых и финансовых подразделений. Поэтому непрерывный бюджетный процесс связывает воедино всю многоплановую сложную систему муниципального хозяйствования и управления.

Бюджетный процесс основан на долго-, средне- и краткосрочном финансовом планировании, когда определяются приоритеты развития, разрабатываются инвестиционные проекты и программы, рассчитываются объемы и структура расходов и выявляются источники доходов и финансирования.

Бюджетный процесс включает следующие этапы:

1 – проектирование, прогнозирование расходной и доходной части бюджета;

2 – балансировку бюджета;

3 – обсуждение и утверждение проекта бюджета на сессии местного совета;

4 – контроль и исполнение.

На первом этапе происходит формирование укрупненных основных показателей бюджета. Исходя из финансового плана, а также учитывая результаты анализа исполнения бюджетов предыдущих периодов, отраслевые органы местного самоуправления прогнозируют свои расходы на очередной финансовый год. Финансовые подразделения администрации разрабатывают прогнозы налоговых и неналоговых источников доходов.

На втором этапе плановые и финансовые органы совместно с бюджетно-налоговой комиссией представительного органа местной власти проводят балансировку бюджета, т.е. согласование расходов с доходами бюджета. При этом, как правило, обнаруживается, что каждая отрасль старается заложить в бюджет как можно больше расходов, часто без достаточного обоснования. Поэтому руководители отраслевых подразделений должны защищать и обосновывать свои статьи расходов. Цель балансировки – согласовать интересы отраслей с интересами муниципального образования в целом и, по возможности, минимизировать расходы, исходя из определенных приоритетов и налогово-экономического потенциала территории.

На третьем этапе проект бюджета выносится на сессию местного совета для обсуждения, уточнения отдельных статей и окончательного утверждения.

Самыми ответственными, трудными и трудоемкими являются первые два этапа. Качество, эффективность и реальность всего бюджетного процесса закладываются именно на этих этапах. И очень многое в данном случае зависит от информационной обеспеченности, грамотности и профессионализма соответствующих муниципальных служащих, от того, насколько они владеют современными методами финансово-экономического анализа, прогнозирования, экономического проектирования и планирования, обоснования и принятия управленческих решений. Субъекты бюджетного процесса

нередко сталкиваются и с трудностями объективного характера, такими как неразвитость экономического потенциала муниципального образования, существенное несовпадение социально–экономических потребностей с возможностями их удовлетворения. Последнее является следствием неэффективной региональной политики, которая не способна даже приостановить продолжающееся углубление дифференциации социально-экономического развития регионов России.

Заключительный этап бюджетного процесса представляет собой реализацию бюджета. Он включает распределение бюджетных средств между всеми бюджетополучателями, а также осуществление контроля за рациональным использованием бюджетных средств, чтобы не допустить их разбазаривание и тем более нецелевое использование или хищение. На данном этапе большое значение приобретает эффективность системы бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудита на муниципальных предприятиях и в организациях.

Исполнение бюджета показывает, насколько грамотно был разработан проект бюджета, ибо слишком большие отклонения (как положительные, так и отрицательные) от него могут свидетельствовать о существенных ошибках и неточностях, допущенных в бюджетном проектировании и планировании.

Необходимо отметить следующие недостатки управления бюджетным процессом:

– нечеткую систему обратных связей в финансовых и информационных потоках;

– слабую информационную базу;

– недостаточную разработанность общей модели управления бюджетным процессом;

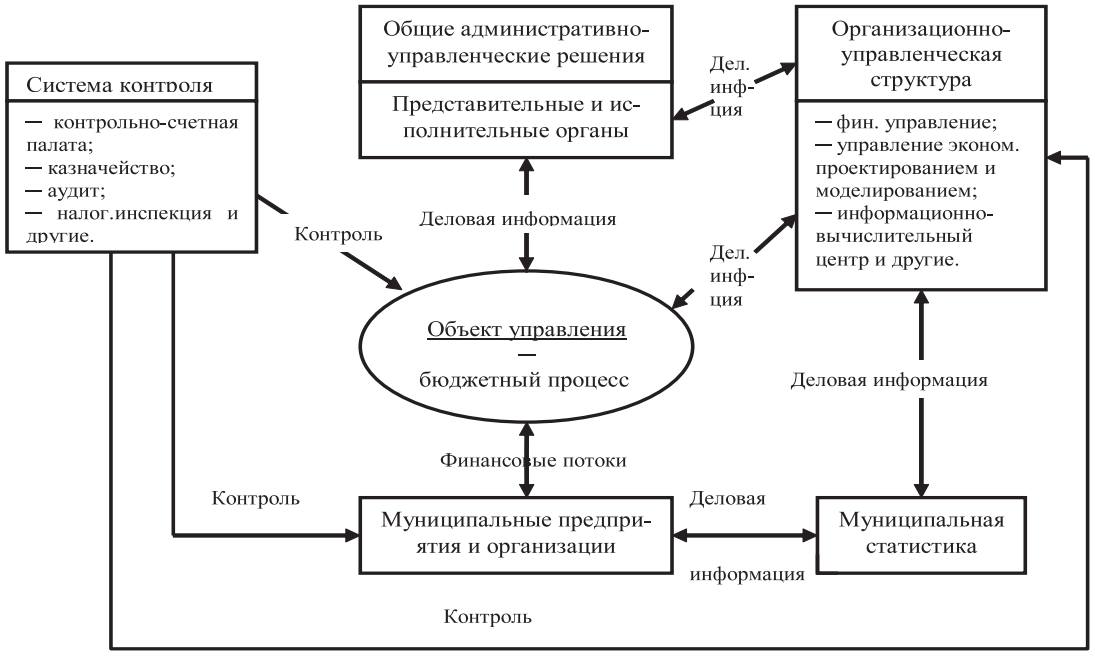
– дублирование ряда функций отдельных муниципальных служб;

– невысокий уровень квалификации муниципальных служащих;

– неэффективный контроль, непрозрачность, отсутствие гласности и др.

В целях преодоления некоторых из перечисленных недостатков необходима оптимизация модели управления бюджетным процессом на муниципальном уровне.

Оптимизированная модель управления бюджетным процессом муниципального образования представлена на рисунке.



Модель управления бюджетным процессом

Модель включает в себя следующие взаимосвязанные блоки:

– объект управления – бюджетный процесс;

– муниципальные предприятия и организации – основные бюджетополучатели;

– организационно-управленческую структуру муниципального образования;

– информационную систему муниципального образования;

– систему контроля.

Для оптимизации управления бюджетным процессом большое значение имеют рационализация информационных и финансовых потоков, совершенствование всей технологии проектирования, прогнозирования и планирования, использование эффективных методов, инструментов и рычагов современного хозяйственного управления, а также эффективные системы контроля, аудита и гласности.

V ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

А.А. Борисов, Ю.В. Василенко

УПРАВЛЕНИЕ ЭТНОКУЛЬТУРНЫМИ ПРОЦЕССАМИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ОПЫТ ПЕРМСКОГО КРАЯ*

Постановка проблемы. Распад Советского Союза и поднятие «железного занавеса» поставили перед Российской Федерацией множество проблем, связанных с построением нового – открытого – типа общества, основанного на демократических ценностях. Часть этих проблем, как становится понятно сегодня, усложняется не только в силу живучести противоречивого наследия предыдущей эпохи, но и под воздействием общемировых тенденций, проявившихся в равной степени как в РФ, так и во всех других государствах, возникших на территории бывшего СССР. Новые общества, прилагающие огромные усилия к созданию собственной национальной идентичности, столкнулись с двумя тенденциями, имеющими разнонаправленный характер. Первая из них связана с тем, что сохраняющаяся по инерции советская идентичность не позволяет обретшим независимость и государственный статус национальным элитам быстро установить между своими государствами новые, в том числе идентификационные, границы с соответствующими маркерами. Все эти государства имеют значительную степень общности и взаимного проникновения. Вторая тенденция связана со становлением собственной идентичности новых государств, поисками их правящих элит своей индивидуальности в рамках всего мирового сообщества. Решение связанного со второй тенденцией блока проблем приводит к противопоставлению собственной идентичности не столько всему человечеству, сколько прежде всего своим ближайшим соседям, сходство с которыми является порой более определяющим, чем имеющиеся различия. Обе тенденции имеют своим фоном процессы глобализации, которые лишь обостряют существующие противоречия.

На «перекрестке» этих тенденций оказываются не только целые государства, но и отдельные регионы. Региональные же власти, которые, с одной стороны, имеют ограниченные возможности в области законодательной инициативы на общенациональным уровне и, с другой стороны, в крайне малой степени вовлечены в выработку общегосударственной политики, сталкиваясь с проблемами иммиграции непосредственно, вынуждены искать способы их решения самостоятельно. Их усилия ограничиваются поддержанием некоего баланса, насколько это позволяют имеющиеся средства.

* Исследования проводились на территории Пермского края под патронажем Отдела политики Администрации Пермского края и С.В. Неганова, в частности, а также при финансировании РГНФ: РГНФ 05-03-82-303 а-У, 2005 г. «Этнокультурная адаптация иммигрантов в Пермской области»; РГНФ №06-03-82301 а/У, 2006 г. «Этнический бизнес в жизнедеятельности мигрантских сообществ Пермской области»; РГНФ №07-03-82310 а/У, 2007 г. «Социальная структура иммигрантских общин в Пермском крае: сравнительный анализ».

Пермский край – регион, где этнокультурная политика проводится достаточно успешно, что не означает, конечно же, отсутствия в этой сфере серьезных проблем. В статье мы рассматриваем этнокультурную политику как продолжение иммиграционной. Этнокультурная политика как таковая, конечно же, более широкое понятие. При этом управление в этнокультурной сфере понимается как создание условий для развития тех или иных тенденций в общественном развитии.

Три уровня интеграции иммигрантских сообществ. Иммигрантские сообщества Пермского края имеют различное происхождение. В той или иной степени в крае представлены все этнокультурные группы бывшего Советского Союза, однако далеко не все из них имеют стремление к внутренней организации и институционализации. Подобное «отношение к себе» связано с несколькими факторами: с общим количеством иммигрантов и их дисперсностью в Пермском крае; наличием крупных социальных страт, имеющих общие интересы в какой-либо сфере общественной жизни; уровнем осознания собственной этнокультурной идентичности; степенью совместимости этой идентичности с идентичностью большинства местного сообщества (в данном случае – русско-православного); степенью виктимизации этой идентичности; наличием положительных или отрицательных стереотипов в общественном сознании местного сообщества; и, наконец, общегосударственной политикой в отношении тех или иных государств или регионов, поставляющих иммигрантов. Одни иммигрантские сообщества успешно интегрируется в местное сообщество, даже не успевая заявить о себе институционально (прибалтийские этничности), либо эти заявления не находят широкого отклика в среде прежде всего самого иммигрантского сообщества (белорусы, украинцы). Другие же, наоборот, в процессе интеграции сталкиваются с трудностями, в результате чего их достаточно яркая этнокультурная идентичность начинает консервироваться и противопоставляться идентичности местного сообщества.

Мы ограничимся рассмотрением процессов интеграции лишь тех иммигрантских сообществ Пермского края, которые заявили о себе институционально, являются активными участниками общественной жизни во всех ее сферах, имеют тенденции к росту и внутренней консолидации и в какой-то период своего развития по тем или иным причинам считаются «проблемными»: азербайджанского, чеченского, таджикского, армянского и китайского. Необходимо подчеркнуть, что далеко не все из названных иммигрантских сообществ обладают перечисленными характеристиками. В некоторых сообществах эти характеристики выражены не в полной мере. В любом случае их набор всегда индивидуален. Особого пояснения требует включение в состав иммигрантских чеченского сообщества[1].

Можно выделить три уровня интеграции иммигрантских сообществ.

Первый уровень достигается на *этапе механической интеграции*, на котором иммигранты получают новое гражданство со всеми его формальными атрибутами (права, свободы, жилье, работа и т.д.). Тем не менее они, как правило, сохраняют свою прежнюю идентичность и проводят четкую границу между «мы» (соплеменники) и «они» (принимающее сообщество). Данный этап интеграции является наиболее сложным: иммигрант на принципиальном уровне определяет дальнейшую стратегию интеграции – пойдет ли он дальше по этому пути или навсегда останется на новой родине чужаком. Очевидно, что на принятие решения влияют не только внутренние, субъективные, установки, но и внешние, объективные, обстоятельства.

Второй уровень соответствует *этапу органической интеграции*, основное содержание которого заключается в обретении новой, в нашем случае – российской, идентичности.

Иммигранты учат язык, без проблем вращаются в новом сообществе, имеют профессиональные достижения, приобретают собственность, рожают детей (иногда полукровок) и в целом начинают чувствовать себя в новом сообществе так же свободно и комфортно, как и у себя на родине. Основная проблема их заключается в сочетании прежней и обретенной идентичности. Если между ними не наблюдается серьезных противоречий, то мы можем говорить о том, что иммигрант интегрировался успешно. Как правило, данный уровень легко достигается теми иммигрантами, которые в этнокультурном и расово-антропологическом отношении близки к принимающему их сообществу. И, наоборот, наличие противоречий между двумя идентичностями не позволяет достигнуть второго уровня. Если внешне иммигрант обнаруживает «стеклянный» потолок в своем развитии и окружающие видят в нем иностранца, чужака, а в душе он понимает, что не способен принять все установки нового сообщества, то процессы интеграции затормаживаются. Иммигранты, не достигшие второго уровня интеграции, склонны воспроизводить «родную» идентичность во втором, а при определенных обстоятельствах – и в третьем поколении, консервируя ее и обособляя от окружающего мира.

Третий уровень возможен на *этапе полной интеграции*, когда иммигрант и его потомки полностью растворяются в новом сообществе, забывая о собственном происхождении и утрачивая «родную» идентичность окончательно. Факторы, определяющие достижение этого уровня идентичности, производны от факторов, которые определяют достижение второго уровня интеграции. В нашем случае говорить о том, что иммигранты, приехавшие в РФ в течение последних лет, интегрировались полностью, не приходится, если их этнокультурная идентичность не совпадает с местной (т.е. если они изначально не имели славянской и православной идентичности), а расово-антропологическая специфика является очень яркой.

Сегодня большинство иммигрантов, приехавших в Пермский край из неславяноправославных регионов РФ, находятся между первым и вторым уровнем интеграции: приобрели формальную принадлежность к российской гражданской нации, но не обретя еще в достаточной степени российской идентичности. При этом советское наследие как один из основополагающих факторов интеграции иммигрантов, являющихся выходцами из бывших советских республик, улетучивается с молниеносной быстротой. По мере того как в РФ вырастает поколение, не помнящее советские времена, схожие процессы усиливаются и в остальных некогда братских республиках. И вся история последних лет указывает на то, что уповать на этот фактор сегодня все более бесполезно. Необходимо, таким образом, *создать более эффективные модели этнокультурной политики, которые бы позволили найти новый «общий знаменатель» между местным и иммигрантскими сообществами*. Мы должны *выявить оптимальные механизмы обеспечения наибольшей степени интеграции иммигрантских сообществ*, которые могут быть востребованы государственными органами власти с различными полномочиями.

Модели интеграции иммигрантских сообществ. Рассматривая специфику процессов интеграции иммигрантских сообществ в местное – в основе своей русско-православное – сообщество и находя общее и особенное в этих процессах, мы попытались построить модели интеграции, которые можно использовать для всех иммигрантских сообществ, имеющих родственные этнокультурные идентичности. Для Пермского края мы предлагаем *три идеально-типические модели интеграции иммигрантских сообществ*:

1) *мусульманскую* (в той или иной степени характерную для всех мусульманских иммигрантских сообществ),

2) *христианскую* (в той или иной степени характерную для всех христианских иммигрантских сообществ),

3) *китайскую* (в той или иной степени характерную для всех дальневосточных иммигрантских сообществ) [2].

При создании данных моделей мы учитывали динамику процессов иммиграции и иммиграционные намерения каждого из сообществ, специфику трансформации их этнокультурной идентичности, характер деятельности формальных и неформальных организационных структур, а также характер их взаимодействия с местным сообществом. Все они предполагают существование общей, в той или иной степени свойственной всему иммигрантскому сообществу, стратегии интеграции[3]. Эти модели могут быть представлены схематично:

Таблица 1

Показатель	**Мусульманская модель интеграции сообщества**		
	азербайджанского	**чеченского**	**таджикского**
1	*2*	*3*	*4*
Специфика процессов иммиграции и иммиграционных намерений			
Динамика иммиграции	Большое численное превосходство новых иммигрантов над старыми	Большое численное превосходство новых иммигрантов над старыми	Большое численное превосходство новых иммигрантов над старыми
Причины иммиграции	Социально-экономические, беженцы, женитьба, распределение	Социально-экономические, беженцы, женитьба, распределение	Социально-экономические, беженцы, женитьба, распределение
Намерение вернуться на родину	Сохраняется, но едва ли осуществимо	Сохраняется, но едва ли осуществимо	Сохраняется, но едва ли осуществимо
Причины выбора Пермского края	Социально-экономическая стабильность, случайность	Социально-экономическая стабильность, случайность	Социально-экономическая стабильность, случайность
Характер проблем с получением гражданства РФ	Решаемые проблемы	Критические, но решаемые	Критические проблемы
Численность	Около 50 тыс. человек с тенденцией к росту	Около 1 тыс. человек без тенденции к росту	Около 3,5 тыс. со слабой тенденцией к росту
Проблемы этнокультурной идентичности			
Групповая этнокультурная специфика	Сохранение баланса с подчеркиванием положительных качеств	Сохранение баланса с подчеркиванием положительных качеств	Подчеркивание положительных качеств религиозного характера
«Пермская специфика»	Отсутствует	Отсутствует	Отсутствует
Культурные связи с родиной	Прочные, без тенденции к ослаблению	Прочные, без тенденции к ослаблению	Прочные, без тенденции к ослаблению

1	*2*	*3*	*4*
Религиозность	Отчетливо выраженная с некоторой тенденций к ослаблению (у госслужащих очень слабо выраженная)	Отчетливо выраженная, без тенденции к ослаблению (у госслужащих очень слабо выраженная)	Отчетливо выраженная без тенденции к ослаблению
Смешанные браки и семейный уклад	Норма для мужчин, почти не осуждаются, запрет для женщин	Норма для мужчин, почти не осуждаются, запрет для женщин	Норма для мужчин, почти не осуждаются, запрет для женщин
Владение русским языком	Среднее, приемлемое	Среднее, приемлемое	Слабое
Деятельность формальных и неформальных организационных структур			
Неформальные ОС	Постепенно утрачивают свое значение	Сохраняют свое значение	Сохраняют свое значение и поддерживаются
Формальные ОС: этнокультурные общественные организации	Сложились, но имеют альтернативы	Не сложились	Сложились, но не закрепились
Политические институты	Не работают	Не работают	Не работают
Предпочтительная модель иммиграционного законодательства	Либеральная	Не актуально	Либеральная
Характер взаимодействия с местным населением			
Отношение местного населения к иммигрантским сообществам	Негативное	Негативное	Крайне негативное
Отношение иммигрантских сообществ к местному населению	С принципиальными претензиями	С принципиальными претензиями	С принципиальными претензиями
Столкновения с русскими националистами	Не имеют серьезных последствий, но не могут быть предупреждены	Не имеют серьезных последствий, но сохраняются в перспективе	Имеющие место и неизбежные в перспективе
Социальные прослойки	Средние и мелкие предприниматели, интеллигенция, общественники (как специфическая группа)	Мелкие предприниматели, госслужащие, общественники (как специфическая группа)	Мелкие предприниматели, легальные и нелегальные рабочие, общественники (как специфическая группа)

1	*2*	*3*	*4*
Социальное происхождение общественников	Интеллигенция с ограниченным влиянием	Мелкие предприниматели с ограниченным влиянием	Мелкие предприниматели с ограниченным влиянием
Господствующий уровень интеграции	Первый уровень: механическая интеграция, имеющая слабо выраженную тенденцию к развитию	Первый уровень: механическая интеграция, имеющая слабо выраженную тенденцию к развитию	Первый уровень: механическая интеграция, не проявляющая тенденции к развитию

Таблица 2

Показатель	**Христианская модель интеграции**	**Китайская модель интеграции (для первого поколения)**
1	*2*	*3*
Специфика процессов иммиграции и иммиграционных намерений		
Динамика иммиграции	Небольшое численное превосходство новых иммигрантов над старыми	Только новые иммигранты при отсутствии понятий «новые» и «старые»
Причины иммиграции	Распределение, женитьба, социально-экономические, беженцы	Социально-экономические
Намерение вернуться на родину	В известной степени сохраняется, хотя во многом и осуществимое	Четко выраженное и осуществимое
Причины выбора Пермского края	Случайность, социально-экономическая стабильность	Социально-экономическая стабильность
Характер проблем с получением гражданства РФ	Решаемые проблемы	Отсутствие проблем в принципе
Численность	Около 5 тыс. человек с тенденцией к росту	До 500 человек без тенденции к росту
Проблемы этнокультурной идентичности		
Групповая этнокультурная специфика	Сохранение баланса со спокойным отношением к отрицательным качествам	Примитивизация и апелляция к «очевидному»
«Пермская специфика»	Отсутствует	Отсутствует
Культурные связи с родиной	Прочные со слабой тенденцией к некоторому ослаблению	Неразрывные для первого поколения
Религиозность	Нечетко выраженная без тенденции к усилению	Не проявляется
Смешанные браки и семейный уклад	Норма для мужчин и женщин, не осуждаются и почти приветствуются	Крайне редко, приветствуются
Владение русским языком	Хорошее, часто без акцента	Плохое

1	*2*	*3*
Деятельность формальных и неформальных организационных структур		
Неформальные ОС	Имеют небольшое значение, которое быстро утрачивается	Имеют очень небольшое значение, но без перспективы утраты
Формальные ОС: этнокультурные общественные организации	Сложились, но трансформируются в соответствии с решением несвойственных им задач	Не сложились в полной мере, имеют ограниченный круг задач
Политические институты	Проявилось стремление к политическому представительству, но под общесоциальными лозунгами	Не работают
Предпочтительная модель иммиграционного законодательства	Отсутствует, реальные институциональные решения	Безразлично какая
Характер взаимодействия с местным населением		
Отношение местного населения к иммигрантским сообществам	Нейтральное	Нейтрально-негативное
Отношение иммигрантских сообществ к местному населению	Без принципиальных претензий	Соглашательство
Столкновения с русскими националистами	Отсутствуют	Отсутствуют
Социальные прослойки	Крупные, средние и мелкие предприниматели, интеллигенция, госслужащие	Профессионалы, рыночные торговцы, студенты
Социальное происхождение общественников	Крупные и средние предприниматели с растущим влиянием, замалчивающие свой статус общественников	Отсутствие общественников
Господствующий уровень интеграции	Второй уровень: органическая интеграция	Интеграция отсутствует (для второго поколения – третий уровень: полная интеграция)

Из таблиц следует, что *на сегодняшний день мусульманские иммигрантские сообщества Пермского края находятся на первом (механическом) уровне интеграции, хотя и проявляют некоторые признаки его преодоления, христианские иммигрантские сообщества – на втором (органическом) уровне интеграции, китайское иммигрантское сообщество в первом поколении в основной не достигает даже первого (механического) уровня интеграции.*

Социальная стратификация иммигрантских сообществ. В процессе интеграции указанных иммигрантских сообществ проглядываются две фундаментальные тенденции – к консервации и репрезентации этнокультурной идентичности и к поступательной интеграции, сопровождающейся некоторым стиранием этнокультурных граней

между иммигрантскими и местным сообществами. И если выразителем первой тенденции в основном является этническая интеллигенция, то выразителем второй – этнические бизнесмены и госслужащие. Соответственно, главенствующая роль той или иной социальной страты в иммигрантском сообществе в перспективе способна замедлить или ускорить процессы его интеграции, а внешняя поддержка, прежде всего со стороны властей, их деятельности позволяет влиять, а в какой-то степени и управлять процессами интеграции каждого иммигрантского сообщества.

Социальные характеристики каждой страты дают возможность представить обе тенденции более четко. Так, социальные характеристики *этнической интеллигенции*, рассмотренные нами сквозь призму трансформации ее этнокультурной идентичности, специфики деятельности формальных организационных структур и характера взаимодействия с местным сообществом, позволяют заключить следующее. В силу своей общей культуры и высокого образования этническая интеллигенция является достаточно глубоко интегрированной в местное сообщество, несмотря на то что большинство ее представителей сохраняют практически полный набор культурно-цивилизационных черт своего сообщества, причем не столько на интуитивном, сколько на рефлексивном уровне, и являются принципиальными сторонниками их поддержания, сохранения и культа даже во враждебном социальном окружении. Поэтому этническая интеллигенция крайне болезненно переживает усиливающуюся в ее душе и сознании отчужденность от своих исторических корней. Все это порождает в ее ментальности этнической интеллигенции фундаментальное противоречие: будучи глубоко интегрированной в местное сообщество, ее представители избирают социально-политический дискурс, способствующий воспроизводству этнокультурной идентичности в рамках родного иммигрантского сообщества не только в первом поколении, но и во всех последующих. В целом это препятствует достижению соответствующего уровня интеграции другими представителями данного иммигрантского сообщества, а следовательно, в перспективе создает проблемы и для самой этнической интеллигенции.

Если же этническая интеллигенция возглавляет этнокультурные общественные организации, то она стремится к этнокультурной мобилизации своего иммигрантского сообщества, несмотря на естественные процессы интеграции, переживаемые в той или иной степени всеми иммигрантскими сообществами, а также на недостаток у нее материальных средств, необходимых для поддержания и ведения подобного рода общественной деятельности. Если же этническая интеллигенция по каким бы то ни было причинам оказывается неспособной возглавить этнокультурные общественные организации, то она начинает всячески их сторониться и весьма жестко критиковать общественные усилия представителей других социальных страт иммигрантского сообщества, подчеркивая их низкий культурно-образовательный уровень, а также то, что общественные организации используются в интересах их лидеров и вообще «не по назначению». В итоге этническая интеллигенция выступает в двух достаточно противоречивых качествах. Она либо является собирателем иммигрантского сообщества и исподволь стремится к его обособлению от местного сообщества, что в перспективе может спровоцировать серьезные противоречия между пришлым и местным населением, либо, наоборот, выполняет функцию посредника и организатора коммуникации между иммигрантами, нуждающимися в позитивном позиционировании на новой родине, и местным населением, нуждающимся в услугах высококвалифицированных специалистов вне зависимости от их этнокультурного и религиозного происхождения.

Анализ социальных характеристик *этнических госслужащих* показывает, что они не нуждаются в этнокультурных общественных организациях, а порой и принципиально сторонятся их деятельности. Несмотря на то что степень независимости госслужащих из разных этнокультурных сообществ различна, все они примерно с одинаковым успехом налаживают конструктивные отношения с местным сообществом и демонстрируют сопричастность его проблемам. Причем чеченские госслужащие значительно глубже осознают «общечеченские задачи», связанные с реабилитацией чеченского сообщества как такового после «чеченских войн» и волн терроризма, чем все остальные, не имеющие столь негативного шлейфа, связанного с именем их этнокультурного сообщества.

В случае с этническими госслужащими беспокоит другое. Их пример демонстрирует важность тех позиций, которые занимает в отношении иммигрантских сообществ в целом местное сообщество, которое является во всех указанных процессах не менее активным актором. Даже самые яркие примеры интеграции иммигрантских сообществ могут потускнеть благодаря сопротивлению местного сообщества.

Структура этнических бизнесменов как отдельной страты значительно сложнее предырущих. «Этнический бизнес» – это особые бизнес-структуры, созданные иммигрантами на собственные средства и производящие товары и услуги, имеющие этнокультурную специфику. Этнический бизнес имеет несколько социально различных уровней:

Мелкий этнический бизнес – это бизнес-структуры иммигрантов-предпринимателей, основанные в первую очередь на семье, включающий близких друзей, как правило, земляков, отношения с которыми можно назвать неформальными, и связанные с рыночной торговлей, мелким производством, ручным трудом или извозом. Этот бизнес остается этническим в силу приверженности рыночной конъюнктуре, вследствие чего его переквалификация с этнокультурных товаров и услуг на так называемые «общесоциальные» может быть лишь временной или сезонной.

Средний этнический бизнес – это фирмы и предприятия, количество работников в которых может достигать 15-20, причем многие из них могут иметь иную, чем у хозяина, этничность. Постепенно он переходит за рамки собственно этнического бизнеса, поскольку сохранить этнокультурную специфику в таких сферах, как гостиничный бизнес, торговля, мелкое строительство и автосервис, достаточно сложно. Можно говорить и о достаточно высоком уровне интеграции средних этнических бизнесменов, стоящих во главе соответствующих фирм и предприятий и являющихся их собственниками.

В Пермском крае в организации среднего этнического бизнеса сегодня участвуют лишь два этнокультурных иммигрантских сообщества – азербайджанское и армянское; причем их составляют большинство иммигрантов в первом поколении. Все остальные этнокультурные иммигрантские сообщества в основном не преодолели уровня мелкого этнического бизнеса.

Если основной модус мышления и поведения азербайджанских и армянских средних предпринимателей – «классический буржуазный», т.е. основанный на индивидуализме, независимости и безграничном трудолюбии, и они принципиально нацелены на интеграцию; то азербайджанские, чеченские и таджикские мелкие предприниматели образуют колеблющиеся и непостоянные группы, что делает эту прослойку очень хрупкой в смысле интеграции. Поэтому и этничность их бизнеса – величина постоянная, преодоление которой в ближайшей перспективе не предполагается. Между тем мелкие

этнические бизнесмены также воспринимают очень многие установки местного сообщества, постоянно отслеживают спрос на те или иные товары, находятся в курсе моды на технику и т.д. Будучи в некоторых этнокультурных иммигрантских сообществах элитой, они являются наиболее культурной их частью, относительно хорошо владеющей русским языком и часто становящейся посредниками между местным и собственными сообществами.

Сопоставление вариантов развития мелкого и среднего этнического бизнеса в городе Перми позволяет утверждать, что мелкий этнический бизнес является наиболее «слабым звеном» в социальных структурах иммигрантских сообществ, он более зависим от этнокультурных общественных организаций и подвержен наибольшим рискам при установлении отношений с местным сообществом. Уровень благосостояния мелких этнических бизнесменов крайне невысок; отсюда и невнимание к их потребностям со стороны местных властей. Крайне неудовлетворительные условия даже для близких в цивилизационном отношении иммигрантских сообществ заставляет мелких этнических бизнесменов вступать в отношения с криминальным миром. Несмотря на то что средний этнический бизнес выглядит, судя по большинству показателей, более благополучно, чем мелкий, его представители также вызывают неприязнь со стороны местного сообщества, что препятствует их интеграции и не позволяет преодолеть уровень этнического бизнеса как отрасли экономики.

В ходе исследования выявлена социологическая закономерность: *чем выше уровень интеграции этнических бизнесменов в местное сообщество, тем медленнее протекают процессы интеграции, постепенно затухая*. Складывается впечатление, что наиболее сложным этапом интеграции оказывается последний, а первые при всей их болезненности для этнокультурной идентичности представляются относительно более простыми и легкими. Следование подобной логики позволяет утверждать, что полная интеграция этнических бизнесменов невозможна в принципе. Однако признанию этой логики мешает то обстоятельство, что мы имеем дело лишь с иммигрантами в первом поколении, которые обладают определенной цивилизационной и антропологической спецификой и для которых интеграция, действительно, имеет ряд ограничений. Распространится ли данная закономерность на всех представителей этнического бизнеса, являющихся иммигрантами во втором и даже третьем поколениях, сегодня сказать нельзя. Нам известны лишь несколько случаев интеграции армянских средних предпринимателей, достигшей предельного уровня во втором поколении. Учитывая влияние религиозного фактора и цивилизационную чужеродность мусульманских предпринимателей, мы не можем распространять эту логику на всех средних этнических бизнесменов, являющихся иммигрантами во втором поколении.

Выявленную закономерность также подтверждает тот факт, что в Пермском крае не было организовано ни одного крупного этнического бизнеса в полном смысле этого слова. Армянский крупный бизнес не имеет черт этнического, поскольку все известные армянские крупные предприниматели не создавали свои бизнес-структуры «с нуля» и на собственные средства, они стали лишь их собственниками в процессе приватизации или последующего перераспределения собственности. Вместе с тем если основываться на деятельности армянских крупных бизнесменов, то можно предположить, что процесс превращения среднего этнического бизнеса в крупный будет сопровождается изменениями в структуре и менталитете последнего, связанными со становлением этнического бизнеса уже не столько как социально-экономического или этнокультурного, сколько как политического феномена.

Выход этнического бизнеса на политическую арену региона заставляет изменить к нему отношение местных властей, которые, контактируя с ним, сталкиваются с серьезным противоречием. С одной стороны, власти всех уровней заинтересованы в интеграции этнических бизнесменов, что обеспечивается укрупнением их бизнес-структур и правовой защитой от криминальных нападок; с другой стороны, укрупняющийся этнический бизнес на определенной ступени своего развития (армянский вариант) приостанавливает процессы интеграции и выходит в политическую сферу. Поведение властей в обоих случаях является разнонаправленным: в первом случае власти содействуют развитию этнического бизнеса, во втором – негласно препятствуют ему. Поскольку трансформация этнического бизнеса происходит для властей исподволь и незаметно, очень часто они просто не успевают корректировать свою политику, в результате чего она может выглядеть как противоречивая и непоследовательная.

В настоящее время в рамках иммигрантских сообществ происходит становление новых социальных структур, причем эти процессы отмечаются как в «новых» иммигрантских сообществах, появившихся в Пермском крае после распада СССР, так и в «старых», которые существуют здесь на протяжении длительного времени. Речь идет о так называемых *этнических общественниках*, которые, с одной стороны, являются выходцами практически из всех социальных страт иммигрантских сообществ; с другой – постепенно превращаются в отдельную, особую, социальную страту, обладающую специфическими модусами мышления и поведения. Если мы сравним общественников всех исследуемых нами «новых» иммигрантских сообществ (азербайджанцев, чеченцев, таджиков, армян и китайцев) с общественниками с общественниками «старого» для Пермского края иммигрантского сообщества – корейского, то обнаружим, что «возраст» иммигрантского сообщества для становления этнических общественников как особой социальной страты во всех иммигрантских сообществах принципиального значения не имеет. Модусы мышления и поведения этнических общественников практически идентичны, что говорит об общности их интересов «как класса».

Анализ деятельности этнических общественников позволяет выявить и роль общественных организаций в процессе интеграции иммигрантских сообществ. Отсюда, взаимодействие этнических интеллигенции, госслужащих, бизнесменов и этнических общественников является одним из ключевых показателей консолидации любого иммигрантского сообщества. Так, отношения «интеллигенция – общественники» имеют более гармоничный характер, поскольку цели обеих страт при определенных условиях могут совпадать. Отношения «госслужащие – общественники» отличаются наибольшей сложностью, поскольку страты занимают прямо противоположные позиции по вопросу о перспективах интеграции в местное сообщество. Отсюда и коммуникационный разрыв между ними является наиболее критическим. Отношения же «бизнесмены – общественники» имеют противоречивый характер. Мелкие бизнесмены действуют в соответствии с логикой, предлагаемой им общественниками, которые обещают предельно разнообразный спектр весьма необходимых мелким бизнесменам форм содействия и поддержки. Средние бизнесмены уже тяготятся общественной деятельностью, оборачивающейся для них, как правило, дополнительными и не всегда оправданными расходами. Крупные бизнесмены, весьма мало представленные в Пермском крае, норовят перетянуть все «одеяло» общественной деятельности на себя и практически вытолкнуть «чистых» общественников из общественной деятельности. В итоге крупные этнические бизнесмены оказываются в двусмысленной ситуации: стремясь к предельной интегра-

ции в местное сообщество, они неожиданно для себя начинают исповедовать прямо противоположные интересам своего бизнеса идеи.

Основные выводы. Различные социальные страты иммигрантских сообществ характеризуются устойчивыми специфическими модусами мышления и поведения, связанными непосредственно с избираемыми ими интеграционными стратегиями. Логика местных властей, взаимодействующих с иммигрантскими сообществами, в данном контексте прослеживается также весьма хорошо. Поддержка этнической интеллигенции позволяет удовлетворить многие этнокультурные потребности иммигрантских сообществ, но предполагает выделение дополнительных средств, у этнической интеллигенции не имеющихся. Общение с этническими госслужащими дает возможность создать для конкретного иммигрантского сообщества образец интеграции, не затрачивая на это практически никаких средств. Однако характер взаимодействия этнических госслужащих и их «родных» иммигрантских сообществ может не позволить «достучаться» до сообществ посредством госслужащих. Взаимодействие местных властей и этнических бизнесменов представляется, поэтому, как наиболее перспективное политическое направление. Этнические бизнесмены не требуют дополнительных капиталовложений в свой бизнес у местных властей и одновременно выступают на их стороне, всячески поддерживая идеи предельной интеграции представителей своего иммигрантского сообщества в местное. Уровень погружения этнических бизнесменов в дела иммигрантских сообществ также является достаточным для того, чтобы осуществлять непосредственную коммуникацию между сообществом и властями.

Вместе с тем, властные структуры, стремящиеся, как правило, сохранить нейтральность в отношении иммигрантских сообществ, очень часто предпочитают общаться с наиболее доступными во всех отношениях этническими общественниками, тем более что последние сами стремятся вступить с властью в предельно широкий контакт. Именно эта логика и препятствует процессам интеграции иммигрантских сообществ в местное сообщество: этнические общественники, представляющие все этнокультурное сообщество, могут блокировать неугодные им виды коммуникации, в результате чего значительная часть иммигрантского сообщества может оказаться «неохваченной» вообще; при этом власти упускают из виду «болевые точки» иммигрантских сообществ, а их работа с местным сообществом по налаживанию и развитию социальной коммуникации с иммигрантскими сообществами становится поверхностной и формальной. Отсюда работа местных властей с иммигрантскими сообществами должна носить более упорядоченный и адресный характер, а ее цели и задачи, главная из которых – интеграция любых иммигрантов в местное сообщество, – более осознанными и принципиально выдерживаемыми.

Перспективы интеграции всех иммигрантских сообществ достаточно велики. Каждое из них при определенных условиях способно за достаточно короткий промежуток времени (в среднем за 10-15 лет) достичь как минимум второго – органического – уровня интеграции. Двумя определяющими факторами в этом процессе являются следующие:

1) создание благоприятных условий для развития и укрупнения этнического бизнеса, который, преследуя свои «корыстные интересы», будет изначально настроен на максимальную интеграцию в местное сообщество;

2) привлечение представителей иммигрантских сообществ к решению общегосударственных задач, что позволит сформировать чувство сопричастности к новой родине и ответственности за состояние ее дел.

Политика, не отвечающая этой логике, приведет к противоположным результатам. Иммигрантские сообщества замкнутся в себе, и местное сообщество окажется разделено на ряд несовместимых, а в некоторых случаях и откровенно враждебных друг к другу сообществ, что едва ли будет содействовать прогрессивному развитию российского государства.

---

[1] См.: Борисов А.А., Василенко Ю.В. Иммигрантские сообщества в России: модели интеграции. Екатеринбург; Пермь, 2007. С. 10-11.

[2] Очевидно, к армянскому сообществу должно быть присоединено грузинское, и вместе они вероятнее всего могли бы составить особую, христианско-кавказскую, модель из общей христианской модели могла бы быть выделена славяно-христианская модель. Что касается мусульманской модели, то ее можно разделить на мусульманско-кавказскую и мусульманско-среднеазиатскую модели. Однако этнокультурная композиция Пермского края подобных возможностей не предоставляет: соответствующие иммигрантские сообщества на его территории еще не проявили себя в достаточной степени.

[3] Это не означает, что каждый индивид – представитель того или иного сообщества – должен мыслить и поступать в соответствии с заданной моделью. Индивидуальная реальность является значительно более разнообразной.

А.А. Сафонов

КОНФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В последние пятнадцать лет дискуссии о существовании политики государства в области управления конфессиональными процессами завершались выводами о том, что такой политики нет либо она малоэффективна. Подобные заключения были основаны на анализе государственно-конфессиональных отношений в ходе поиска новой идентичности российского общества[1]. Неоднократно отмечалось, что в Российской Федерации отсутствует правовая база, регулирующая отношения государства с религиозными объединениями и нет специального федерального государственного органа, контролирующего подобные объединения.

Современный законодательный опыт, относящийся к религиозной жизни, сводится к тем статьям в Конституции РФ, которые отражают вопросы вероисповедания и свободы совести и убеждений и носят сугубо декларативный характер. То же можно сказать о федеральном законе 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях», где основная часть посвящена регистрации религиозной организации, получению или утрате ею юридического статуса. Остальной же текст закона не несет смысловой нагрузки и содержит много противоречий.

Положительный сдвиг произошел лишь 23 июля 2008 г., когда была внесена поправка в закон «О свободе совести и о религиозных объединениях». Изменение заключалось лишь в замене слов «правительство РФ» на «уполномоченный орган исполнительной власти». Тем самым текст закона стал свидетельствовать о готовящемся создании необходимого «уполномоченного органа исполнительной власти».

Несмотря на предполагаемое создание в системе государственного управления нового органа, контролирующего деятельность конфессиональных объединений, в России стоит проблема формирования эффективной модели конфессиональной политики, и образованием нового ведомства конфессиональная политика не может ограничиться. Поэтому важно найти механизм взаимодействия религиозных сообществ и власти.

Конституция РФ, основанная на принципах международного права, определяет Российскую Федерацию как светское государство и предполагает существование идеально-типической модели государственно-конфессиональных отношений, обеспечивающей плюрализм религий. Под термином религиозный (конфессиональный) плюрализм понимается сосуществование различных религиозно-культурных традиций в одном историческом пространстве, а также свободное взаимодействие и распространение религиозных представлений и идей. Россия же представляет собой сложный случай соотношения секуляризма и религиозной идентичности. С началом перестройки религия как таковая была частью общего либерального антикоммунистического дискурса. Религия воспринималась обществом как основа, носитель незыблемых ценностей и легитимировала радужную демократическую мифологему, хотя сама эта мифологема предполагала исключительно секулярный общественный проект и абсолютный плюрализм религий[2].

Однако с самого начала эта модель оспаривалась как утопическая и не соответствующая российским условиям и традициям. Лейтмотивом этого сильного сопротивления было придание большего значение этническому, а вместе с ним и религиозному измерению национальной идентичности. Это сопротивление усиливалось в течение

1990-х гг. и воплотилось в соответствующей эволюции местного и федерального законодательства. В свободных публичных дебатах, отчасти напомнивших дореволюционные и эмигрантские дискуссии о «судьбе России», вновь появилась старая идиома «православная нация» и даже «Святая Русь» в числе прочих вариантов национальной идентичности[3].

А. Агаджанян[4] выделяет три объективных вектора, на которые ориентировались при формировании национальной идентичности: государство в поисках легитимации, Православная церковь в поисках преобладания, общество в поисках идентичности.

Либеральная элита в некоторые отрезки времени оказывала решающее влияние на политику постсоветской России. Однако государственный аппарат в целом, особенно военное и правоохранительное ведомства и прежде всего в провинции, оставался весьма консервативен и не готов к принятию гражданской плюралистической модели. Правящая элита не могла не учитывать, что этнические русские составляют более 80% населения России, и что с православием ассоциирует себя подавляющее большинство. Дореволюционная модель «национальной конфессии» и ограниченного плюрализма казалась естественной и более удобной для государства. Впрочем, в отличие от царской России сейчас эта модель функционирует в сочетании со светским принципом государственного устройства.

Православная церковь, осознавая масштабы своего преобладания, считала себя выразителем в основной постсоветской русской идентичности. Московская патриархия, которая является по традиции весьма консервативной организацией, стремилась восстановить в некоторых чертах дореволюционный вариант ограниченного плюрализма с символическими функциями православия как «господствующей религии». Идея «канонической» территории» русского православия, охватывающей пространство бывшей империи, стала обоснованием решительных выступлений Патриархии, направленных против иностранных миссий, других православных деноминаций и сект, что заставляет вспомнить о дореволюционном запрете на прозелитизм и антисектантском законодательстве. Гарантией преобладания, согласно классическому архетипу являлось сближение Церкви с государством. Однако модель «государственной» церкви вызывала отторжение. Возобновился интерес к старой концепции – «симфонии» Церкви и государства, которая могла интерпретироваться как гибкое взаимодействие.

Российское общество испытывало недостаток в мощных символических источниках идентичности, так как коммунистические или либеральные ориентиры оказались привязанными к социальному меньшинству. Одновременно с этим у большинства населения в течение 1990-х гг. развивалось этническое самосознание. Новый акцент на этнокультурном значении «русского» был, кроме того, ответной реакцией на антирусский характер большинства националистических выступлений в бывших советских республиках и непрочное положение в них русских. Восстановленное самоназвание «россияне», казавшееся удачным нововведением, соответствующим либерально-демократическому типу национальной идентичности, довольно быстро уступило первенство этническому самоназванию «русские»[5].

Таким образом, в начале 90-х гг. XX в. религиозный плюрализм, организованный по принципу равенства конфессий, к концу 1990-х гг. усложнился и оформился в иерархию религий, где преобладающую роль Русская Православная Церковь, что было отражено в законе 1997 г. и в общественной практике. Создание иерархии были компромиссом между разными позициями, некоей равнодействующей более глубоких процессов в массовых ожиданиях[6].



Схема конфессиональной иерархии, предложенная А. Агаджаняном

В настоящее время можно говорить о проведении устойчивой конфессиональной политики. Власть с учетом сложившейся критики механизма управления религиозными процессами, начинает давать адекватный ответ. К примеру, с созданием уполномоченного органа исполнительной власти преодолеваются некоторые неясности в законе «О свободе совести и о религиозных объединениях», а именно определяются потенциальные полномочия будущего ведомства, которое по логике закона будет выдавать документ о 15-летнем существовании (ст. 27.3) религиозной организации.

Помимо существования конфессиональной иерархии отмечается уменьшение числа религиозных объединений. Согласно годовому отчету Уполномоченного по правам человека в России, Министерство юстиции зарегистрировало на 1 январь 2008 г. 21 963 религиозные организации, что на 993 меньше чем в январе 2006 г.[7] Зарегистрированные религиозные группы включают организации Русской Православной Церкви (12 586), исламские организации (3 815), протестантские общины (3 410), Свидетелей Иеговых (402), объединения последователей иудаизма (286), старообрядчества (283), католицизма (240), буддизма (200) и остальные организаций (741).

Таким образом, на современном этапе в России проявились тенденции к созданию гармоничной модели государственно-конфессиональных отношений, аналогов которой в стране еще не существовало. Несмотря на имеющуюся критику государственного вмешательства в деятельность религиозных объединений и наличие иерархии религий[8], в России существует подлинное религиозное многообразие. И дальнейшее взаимодействие власти и конфессий требует внимательного изучения.

[1] См.: Гудков Л.Д. Русское национальное сознание и его динамика (1989-1995 гг.) // Социол. чтения. М., 1996. Вып.1. С. 23.

[2] Руссле К. Вызовы религиозного плюрализма в постсоветской России // Междунар. журн. по мультикультурным обществам. 2000. №2. С. 94.

[3] См.: Дробижева Л.М. Национализм, этническое самосознание и конфликты в трансформирующемся

обществе // Национальное самосознание и национализм в Российской Федерации начала 1990-х гг. М., 1994. С. 12.

[4] См.: Агаджанян А. Религиозный плюрализм и национальная идентичность// Международный журнал по мультикультурным обществам. 2000. №2. С.8.

[5] См.: Коначева С.А. Религиозная ситуация в постсоветской России: особенности процесса секулязации //Трансформация идентификационных структур в современной России. М., 2001. С. 85.

[6] См.: Агаджанян А. Религиозный плюрализм и национальная идентичность. С. 15.

[7] International Religious Freedom Report 2008. URL: http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2008/108468.htm (дата обращения: 20.02.2009).

[8] Там же.

М.Ю. Ломоносов

НАЦИОНАЛЬНЫЕ МИФЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ (СЕРБСКИЙ ОПЫТ XX В.)

В отечественной науке термин «государственное управление» окончательно не определен. «Общим местом» для исследователей является его противопоставление государственной (или общественной) политике[1]. Отмечается, что для реализации выработанного политического курса органы государственной власти применяют различные средства, в том числе экономические и идеологические[2]. Роль последних недостаточно изучена. Так, если использованию мифов и стереотипов в политической борьбе посвящена обширная литература, то государственное администрирование посредством манипулирования общественным сознанием значительно реже заслуживает внимания ученых.

Социальный психолог С.А. Зелинский рассматривает миф как «управление реальностью»: «…мифы, находясь и базируясь исключительно в бессознательном, оказывают самое непосредственное влияние на поведение современного человека. Задействуя, быть может, какие-то тайные механизмы его души, находя какие-то рычажки управления (взаимодействуя с его бессознательным), и когда подобное происходит – можно говорить о том, что пусть как-то и неосознанно… человек совершает те или иные поступки, делает тот или иной выбор… И тот, в руках кого находятся подобные «рычаги» управления бессознательным (например, как через использование уже существующих мифов, так и с помощью формирования каких-либо новых) – получает возможность манипуляции, или управления. Управления другими людьми»[3]. В новейшее время почти каждый политический курс должен быть подкреплен мифологически. Это касается не столько процесса его разработки и провозглашения, сколько реализации. Роль мифов усиливается в кризисные периоды[4]. Воплощение программ этнонациональных движений никогда не обходится без мифотворчества. В конце XX – начале XXI в. события развивались так на постсоветском и постюгославском пространствах, во время войны в Чечне, межэтнических столкновений в Боснии и Герцеговине, Грузии, Азербайджане, Бурунди, геноцида 1994 г. в Руанде и т.д.[5] Осуществляя в 1993–1995 гг. политику вмешательства в югославский конфликт правительство США поддерживало кампанию «сатанизации сербов» в западной прессе[6].

Сербский опыт использования мифов в государственном управлении довольно интересен. Косовский миф – представление об избранности сербского народа, который в битве с турками 1389 г. на Косовом поле предпочел потерять земное царство и выбрать Небесное, – в тех или иных формах присутствует в сербской культуре и общественном сознании с эпохи средневековья. С начала XIX в. он активно используется националистами. Объяснений этому феномену немало. Д. Томазику, исследующему проблемы в рамках концепции Т. Адорно и прозванному «Вебером коммунизма» и «Токвилем славян», сербский обыватель представляется авторитарным типом личности, а потому склонным к иллюзии и «беспорядочному видению мира»[7]. М. Готтфрид рассматривает Косовский миф как средство культурного самосохранения сербского народа в условиях постоянной борьбы[8].

После обретения Сербским княжеством независимости в 1878 г. его внешнеполитический курс имел целью создание Великой Сербии – государства с выходом к морю, которое должно было объединить в своих границах весь сербский народ, проживающий

в то время на территории Сербии, Черногории, Боснии и Герцеговины, турецкого вилайета Косова, триединого королевства Далмации, Хорватии и Славонии в составе Австро-Венгрии[9]. Задача осталась актуальной в начале XX в. и провозглашалась лидером Народной радикальной партии, премьер-министром Николой Пашичем. Сербия и Болгария заключили 13 марта 1912 г. договор о дружбе и союзе с Болгарией, по которому последняя признавала права Сербии на Косово и Новопазарский санджак[10]. Для достижения поставленной цели, мобилизации армии и православного населения на территориях, которые предстояло «освободить», сербская государственная власть использовала Косовский миф. Принимая командование Первой сербской армией перед началом Балканской войны 5 октября 1912 г. престолонаследник Александр Карагеоргиевич призвал солдат «освободить единокровных братьев» и отомстить за поражение на Косовом поле[11]. Вступив на место средневекового сражения, сербские войны отслужили торжественную панихиду, на которой командир Третьей армии генерал Божа Янкович произнес памятную речь в честь князя Лазаря, воеводы Милоша Обилича и других «героев Косово»[12]. После решающей на сербско-турецком фронте битвы при Куманово (23–24 октября) престолонаследник поблагодарил бойцов за то, что они «разбили сильную турецкую армию», «отомстили за скорбное Косово» и «освободили братьев от пятивекового турецкого ига»[13]. Целям пропаганды отвечало и награждение отличившихся участников войны медалью Милоша Обилича – легендарного сербского героя, который обманом проник в шатер султана и заколол его перед битвой[14].

Создание Косовского мифа возымело действие. Солдат сербской армии писал в своем дневнике: «Один звук этого слова – Косово – вызывает неописуемое возбуждение… Души Лазаря, Милоша и всех косовских мучеников пристально смотрят на нас. Мы чувствуем себя сильными и гордыми, ибо мы – поколение, которое осуществило многовековую мечту всей нации: именно мы с мечом возвратили свободу, с мечом потерянную»[15]. Вслед за сербской армией в Косово устремились родственники бойцов в надежде «хоть что-нибудь увидеть», не дожидаясь, «когда напишут в газетах»[16]. Сербский военный журналист отмечал в письмах: «Перед нами расстилается Косово поле. Косово поле, которое вновь сербское. Разве я могу вам описать то чувство, которое охватило в тот момент мою душу?! Это невозможно выразить»[17]. Несмотря на то что в Косово к началу XX в. доминировали албанцы, его захват был легитимирован в общественном сознании благодаря мифу. Сербское правительство могло даже претендовать на земли северной Албании с крупным адриатическим портом Дурреса[18], ведь они входили в состав средневекового сербского царства Стефана Душана, конец которому согласно мифу положила битва на Косовом поле[19].

С началом Первой мировой войны правящая элита Сербии провозгласила политику борьбы за «освобождение и объединение всех… порабощенных братьев сербов, хорватов и словенцев». Н. Пашичем была составлена Нишская декларация, опубликованная правительством 7 декабря 1914 г.[20] Идея очень напоминала проект воссоздания державы Душана в границах от греческого Эпира до Дуная. Фактически речь шла не о федерации югославянских народов, а о Великой Сербии во главе с династией Карагеоргиевичей. Мифологически обоснованный концепт поддержало население Сербии. Из всех политических сил только социал-демократы продолжали выступать за балканскую федерацию равноправных республик[21].

Уже поступок Гаврилы Принципа, ставший предлогом для начала великой войны, был символичен. На Видовдан – годовщину битвы с турками на Косовом поле – террористы дали бой новым претендентам на «сербские земли» – австрийской династии.

После объявления войны Австро-Венгрии 29 июля 1914 г. Александр Карагеоргиевич подчеркнул: «…серб способен пожертвовать собой ради отечества и подобно Обиличу защитить его перед лицом многочисленного и надменного врага»[22]. Престолонаследник не ошибся. На полях Первой мировой сербские солдаты «сделали намного больше, чем сами славные витязи старого Немани и Душана»[23]. Королевство сербов, хорватов и словенцев превзошло по территории Царство Стефана Сильного. Для распространения Косовского мифа использовались ресурсы органов власти. В 1914 г. в государственной типографии вышла из печати «Сербская история для народа» учителя М. Йовича[24]. В изложении был активно использован народный эпос с его героизацией прошлого. История представлена как вековая борьба за свободу и восстановление прежней государственности. Король Петр, продолжая путь средневековых героев, освобождает в 1912 г. «Старую Сербию» (Косово)[25]. Государство стремилось контролировать мысли не только простого населения, но и прежде всего армии. Находясь в эмиграции и лишившись поддержки исторической союзницы – России, в 1917 г. сербская элита имела в своем распоряжении только военный козырь. В июле 1918 г. председатель Сербской королевской академии Йован Жуйкович провел беседу на тему «Отечество» с инвалидами в военном лагере Франшвилла во Франции. Крупный чиновник от науки, внушая надежду на возрождение государства, сравнил современное ему порабощение Сербии с положением дел после битвы на Косовом поле, а погибших в 1914-1918 гг. с «видовданскими героями»[26]. Эффективно используя давно проверенное средство – миф, – элита добилась реализации избранного политического курса и принципиально выиграла в двух направлениях: 1) народные массы не смущали огромные потери в войне и продолжительная эмиграция правительства, 2) решение Народного собрания Сербского народа в Черногории от 13 ноября 1918 г. «воссоединило» эту страну с Сербией, а позднее превратило в составную часть Королевства сербов, хорватов и словенцев. Черногорцы, ссылаясь на опыт совместной государственности в средние века, восприняли сербскую идентичность.

Королевство сербов, хорватов и словенцев, официальной доктриной которого стал югославизм, нуждалось в историческом обосновании. В этих условиях государственные служащие пытались превратить Косовский миф из сербского в общеюгославский. В 530-ю годовщину сражения 28 июня 1919 г. согласно акту школьной инспекции ученикам *черногорских* школ были прочитаны лекции «о значении Видовдана для *сербского* (выделено мной. – *М.Л.*) народа»[27]. Региональные власти Боснии и Герцеговины выделили субсидию преподавателю Торговой академии в Сараево Василие Поповичу – автору «Обзора истории сербов, хорватов и словенцев»[28]. Среди прочего он предполагал осветить «наибольшее государственное могущество Сербии при Неманичах», рассказать о народном эпосе[29]. Министерство просвещения королевства участвовало в организации празднования Видовдана в Белграде и на местах[30]. В качестве учебника для средней школы была рекомендована «История средних веков» М. Прелога, который пытался удревнить политическое сотрудничество югославянских народов и представить Косовский бой как коалиционную борьбу сербов (Лазарь, Вук Бранкович), боснийцев (Влатко Вукович) и хорватов (Иваниш Хорват) с турками[31]. В искусстве подобные взгляды выражал хорватский архитектор Антун Августинчич. В 1936 г. по поручению властей он спроектировал монумент на Косовом поле[32].

Югославизм получил дальнейшее развитие во Второй Югославии (1945–1992). Лозунг «братства и единства» оставался в преамбулах всех конституций, активно поддерживался И. Брозом Тито[33]. Косовское наследие предлагали рассматривать

как общеюгославское. Именно такой подход мог нейтрализовать один из самых стойких сербских националистических мифов и поспособствовать реализации политики межэтнической консолидации.

Уже в 1947 г. только что организованное Историческое общество народной республики Черногории по указанию Комитета школьного образования и науки при правительстве ФНРЮ разработало программу для средних школ. Черногорское прошлое должно было быть увязано с судьбами всех южных славян и включать в себя сербо-турецкое столкновение 1389 г.[34] Мысли о совместном участии сербов, хорватов и боснийцев в битве содержались в «Истории народов Югославии», создающей общенациональную концепцию прошлого[35]. Новую интерпретацию Косовской битвы предложили литература и живопись, и прежде всего члены Сербской академии наук и искусств (САНУ). В рассказе «Гавран и Косовка» сербского писателя из Боснии Бранко Чопича черногорская партизанка, стройная фигура и каждое движение которой «излучали какое-то волнующее очарование старинных песен и напоминали о… несчастной девушке с Косова», оплакивает после боя под Бобаревой капой не православных ратников, а полюбившегося босняка Гаврана[36]. «Косовский бой» Любомира Симовича проникнут идеями европейской общности. В драме 1988 г. князь Лазарь решает противопоставить свое войско османскому, которое султан Мурад направил на покорение Европы. Итог сражения остается неопределенным: Лазарь и Мурад погибают. Тем не менее для Европы это победа, ибо Сербия грудью своих героев защищает христианскую цивилизацию. Новаторским было введение в повествование рядовых персонажей: торговцев овощами, рыбаков, водоносов. Оно уравновешивало героику Косовского мифа. К 600-летию битвы известный сербский режиссер Здравко Шотра снял по произведению одноименный фильм. В начале 1950-х гг. черногорский живописец Петар Лубарда экспрессионистски интерпретировал битву на Косовом поле в серии одноименных фресок. Абстракционист Младен Србинович циклом мозаик «Во славу Крушеваца» (1970), «Лазарь» и «Лазарица» (1970–1971) пропагандировал идеалы гуманизма, а совсем не сербскую национальную идею[37]. Пропаганда югославизма проходила довольно успешно: по переписи 1981 г. в стране насчитывался 1 млн. 200 тыс. «югославов» (5, 4 %), уровень межэтнического напряжения оставался низким[38]. Свою роль в реализации политического курса Союза коммунистов Югославии сыграла умелая интерпретация сербского национального мифа.

С началом общеполитического кризиса в Югославии и обострением межэтнических отношений Косовский миф вновь стал работать на программу сербского национализма. В 1989 г. с его помощью пришел к власти в Сербии Слободан Милошевич, провозгласивший своей целью отмену автономии Косово и защиту сербских интересов в крае[39]. На Видовдан он произнес свою знаменитую речь на Косовом поле, в которой представил сербов извечными освободителями и демократами, подчеркнув, что они «вновь вовлечены в битвы». Сохранению единой Югославии, по мысли С. Милошевича, как и шесть столетий назад препятствовали несогласие и предательство[40]. Это был намек на сепаратистские настроения в других югославских республиках и автономных краях. Политический курс президента поддерживался САНУ. В 1991 г. четвертый том «Иллюстрированной истории сербов» (сербско-английская билингва) вышел в Белграде под заглавием «Гибель сербского царства», позаимствованным из средневековых эпических песен[41]. Академия начала работу над проектом «Европа и сербы в Средние века» под руководством Й. Калич. Был организован Комитет изучения Косово и Метохии[42]. Печатались источники и научная литература о событиях в Сербии второй половины XIV в., были переизданы труды старшего поколения историков[43]. Битва за

Косово в научных кругах продолжилась в течение 1990-х и 2000-х гг. За это время из-под пера сотрудников САНУ вышло множество диссертаций, книг и статей общим объемом в 11041 страницу с целью доказать историческое право сербов на южный край[44].

Еще большую службу сослужил Косовский миф сербским национальным лидерам в Боснии и Герцеговине. Политическое руководство Сербской республики БиГ провозгласило ее государством сербского народа и потребовало международного признания. Не признавая независимой и тем более унитарной Боснии, оно стремилось присоединиться к Сербии или хотя бы добиться разграничения национальных образований сербов, хорватов и боснийцев-мусульман «во всех сферах» (экономической, политической, духовной)[45]. С такими целями велась война 1992-1995 гг. СМИ представляли битву на Косовом поле 1389 г., геноцид сербов на территории Боснии и Герцеговины во время Второй мировой войны и современные боевые действия как проявление сербской жертвенности и продолжение многовековых страданий.

Армейское руководство пользовалось Косовским мифом для мобилизации солдат. После возвращения со снайперской позиции в районе Сараево один из них отмечал: «До конца лета мы выдавим турецкую армию из города так же, как они нас выдавили с Косова поля в 1389 г. Тогда началось турецкое господство над нашими землями, теперь оно закончиться после всех этих ужасных столетий». Осаждая и варварски бомбардируя столицу сербские военные ассоциировали боснийских мусульман с турецкими завоевателями[46]. В условиях весьма распространенного в Войске Республики Сербской дезертирства (на Сараевском фронте в 1994 г. насчитывалось 14 тыс. лиц, уклонившихся от службы либо дезертировавших) значение мифов для поддержания боевого духа было ощутимым[47].

Таким образом, формулирование и воплощение политического курса требует сегодня и мифологической аргументации. Сербский опыт показывает, что умелое использование национальной мифологии в государственном управлении может служить как межэтнической консолидации, так и размежеванию, как осуществлению государственной политики в условиях мира, так и мобилизации населения на войну. Современные мифы работают на реализацию самых различных политических программ. Успешность их воплощения зависит от компетентности политиков и управленцев, знания ими национальных традиций и умения пользоваться мифологическими «рычагами» управления социумом. Конструирование, реконструкция и деконструкция социальной реальности с помощью мифов может осуществляться правительством посредством СМИ, системы образовательных и культурных учреждений, академических институтов. Национальный Косовский миф, издавна присутствующий в сербском общественном сознании, использовался органами государственной власти на протяжении XX в., что способствовало воплощению в жизнь ряда важных политических решений: присоединению Косова и созданию государства югославян, гармонизации межнациональных отношений в СФРЮ и конструированию единой югославской нации, новому этническому размежеванию на Балканах и формированию сербской государственности в Боснии и Герцеговине.

---

[1] Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. СПб., 2004. С. 17, 18, 176; Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2001. С. 12.

[2] Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 12.

[3] Зелинский С.А. Манипуляции массами и психоанализ. СПб., 2008. URL: http://psyfactor.org/lib/zel4.htm#8 (дата обращения: 25.02.09).

[4] Косарев А. Философия мифа: Мифология и ее эвристическая значимость. М., 2000. С. 6.

[5] См.: Романенко С.А. История и историки в межэтнических конфликтах в конце XX века. Почему и как возрождается сознание «закрытого общества»? М., 1997; Historijski mitovi na Balkanu: Zbornik radova. Sarajevo, 2003; Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте (этнография чеченской войны). М., 2001; Шнирельман В.А. Националистический миф: основные характеристики // Славяноведение. 1995. №6. С. 3–13; его же. Ценность прошлого: этноцентрические и исторические мифы, идентичность и этнология // Реальность этнических мифов. М., 2000. С. 12–33; его же. Войны памяти: мифы, идентичность и политика в Закавказье. М., 2003; Lemarchard R. Burundi: Ethnic conflict and genocide. Cambridge, 1996. P. 19–30; Mamdami M. When victims become killers: Colonialism, nativism, and the genocide in Rwanda. Princeton, 2001. P. 45–49; Łomonosow M. Metodologia historii wobec historycznej mitologii // Sofia. 2007. №7. S. 85-100.

[6] Кара-Мурза С.Г. Манипуляция сознанием. М., 2003. URL: http://www.kara-murza.ru/books/manipul/manipul25.htm (дата обращения: 25.02.09).

[7] См.: Флере С. Причины распада бывшей Югославии: взгляд социолога // Социс. 2003. №5. С. 52–61. Автор цитируемой статьи убедительно опровергает точку зрения Д. Томазика.

[8] Gottfried M. The events surrounding the Battle of Kosovo and its cultural effect on the Serbian people. URL: http://www.kosovo.net/kosbitka.html (дата обращения: 25.02.09).

[9] Mulić J. Velika Srbija, Musljimani i Bosna. Sarajevo, 2006. S. 355–364, Љушић Р. Српска, великосрпска и југословенска државна политика Србије (1804–1918) // Велика Србија. Истине, заблуде, злоупотребе. Београд, 2003. С. 287–313.

[10] История Югославии. Т.1. М., 1963. С. 640; Задохин А.Г., Низовский А.Ю. Пороховой погреб Европы: Балканские войны XX в. М., 2000. С. 103.

[11] Karađorđević Aleksandar I. Ujednitelj. Govori. Beograd, 1991. S. 15-18.

[12] Томић Ј. Рат на Косову и Старој Србији 1912. године: из мојих дописа. Нови Сад, 1913. С. 120; Погодин А. События 1905-1913 // Рот К. История христианских государств Балканского полуострова. СПб., 1914. С. 118.

[13] Karađorđević Aleksandar I. Ujednitelj. Op. cit. S. 16, 18.

[14] Trgovcević Lj. The Kosovo myth in the First World War // Old Serbia and Albanians. Beograd, 1999. URL: http://www.rastko.org.yu/kosovo/istorija/sanu/KOS_MIT.html (дата обращения: 25.02.09).

[15] Цит.по.: Emmert Th. Serbian Golgotha: Kosovo 1389. New York, 1990. P. 133.

[16] Томић Ј. Исто. С. 116.

[17] Ibid. C. 118.

[18] Искендеров П.А. Сербо-албанские отношения в начале XX в.: Мифы и реальность // Двести лет новой сербской государственности. СПб., 2005. С. 224.

[19] Ломоносов М.Ю., Колобов А.В. Косовский миф и его хронология // Истор. вестн. ун.тов Любляны и Перми. Пермь, 2007. С. 110-111.

[20] Станковић Ђ. Сто говора Николе Пашича. Београд, 2007. Књ.2. С. 7.

[21] История Югославии… С. 662; Задохин А.Г., Низовский А.Ю. Указ. соч. С. 134-135.

[22] Karađorđević Aleksandar I. Ujednitelj. Op. cit. S. 26.

[23] Ibid. S. 50.

[24] Јовић М. Српска историја за народ (са сликама и песмама). Београд, 1914.

[25] Ibid. S. 219.

[26] Жујковић Ј. Отаџбина (књига за народ). Беседа Јована М. Жујовића, председника Сербске краљевске академије са српским ратним инвалидима на петровдан 1918 године. Београд, 1919. С. 5, 8.

[27] Државни Архив Црне Горе (далее – ДАЦГ). Ф. основне школе «Његош», Фасц. 12, Бр. 109.

[28] DABiH F. Zemaljska vlada za BiH. Sign. ZVBH-2. 1919. Br. 67-143, l.1.

[29] Ibid. L. 5.

[30] Arhiv Jugoslavije. F. 66. Ministarstvo prosvete Kraljevine Jugoslavije, Fasc. 316. Br. 529. О праздновании Видовдана 1924 г. в Сараево: DABiH. F. Ministarstvo Prosvete. Odjeljenje za BiH u Sarajevu. Sign. MPRO. 1924. Fasc. 1. Br. 337; Fasc. 2. Br. 833.

[31] Državni Arhiv Bosne i Hercegovine (далее – DABiH) F. Zemaljska vlada za BiH. Sign. ZVBH-2. 1919. Br. 67-12; Prelog M. Pregled istorije Južnih Slavena: Srba, Hrvata, Slovenaca. Dio.1. Sarajevo, 1920.

[32] Алешина Л. Августинчич – монументалист (к проблеме монументальной скульптуры Югославии последних десятилетий) // Искусство соц. стран Европы на совр. этапе. Киев, 1981. С. 161; Ее же. Антун Августинчич. М., 1988. С. 34.

[33] Конституция СФРЮ. М., 1966. С. 4-5; Конституция СФРЮ. М., 1975. С. 5; Броз Тито И. Избранные речи и статьи. Май 1941 г. – октябрь 1979 г. М., 1987. С. 131, 582, 585, 587-588 и др.

[34] ДАЦГ. Ф. Историјско друштво народне републике Црне Горе. Фасц. 1. Бр. 21837. Л. 31-36.

[35] Истроија народа Југославије. Књ. 1 (до почетка XVI века). Београд, 1953. С. 415-420. См. также: Enciklopedija Jugoslavije. Zagreb, 1962. T.5. S. 335-337.

[36] Чопич Б. Гавран и Косовка // Сердце в буре: рассказы. М., 1962. С. 174-204.

[37] Мир Младена Србиновича. М., 1991.

[38] Мартынова М.Ю. Балканский кризис: народы и политика. М., 1998; Бромлей Ю.В., Кашуба М.С. Брак и семья у народов Югославии. М., 1982.

[39] Каменецкий В.М. Политическая система Югославии (1950-1980 гг.) М., 1991. С. 97-98.

[40] Milosevich's Speech Kosovo Field, 1989 / Introduction and historical note by Jared Israel. URL: http://globalresistance.com/articles/jared/milosaid.html (дата обращения: 25.02.09).

[41] Илустрована историја Срба. Књ. 4. Пропаст српског царства. 1371-1389. Београд, 1991.

[42] В албанском языке существует единственный топоним – Косово (Kosova). По-сербски возможны два варианта: Косово или Косово и Метохия. Последовательное употребление сербами названия Косово и Метохия стало в конце XX в. фактором этнического размежевания в крае.

[43] Косово у памћењу и стваралиштву. Београд, 1989; Константин Костенечки. Повест о словима: сказаније о песменех (изводи). Житие деспота Стефана Лазаревића. Београд, 1989; Списи о Косову. Београд, 1993; Самарџић Р. Косовско опредељење: историјски огледи. Београд, 1990; Фајфрић Ж. Света лоза кнеза Лазара. Београд, 2000; Ћоровић В. Историја српског народа. Београд, 1997; Станојевић, С. Историја српског народа. Београд, 2006 и др.

[44] Саопштење САНУ о Косову и Метохији. 6 септембра 2007 г. URL: http://www.sanu.ac.yu/Novosti (дата обращения: 25.02.09).

[45] Югославия в огне: документы, факты, комментарии (1991-1992). Т.1. М., 1992. С. 149-150, С. 286-287; Гуськова Е.Ю. История югославского кризиса (1990-2000). М., 2001. С. 267-268.

[46] Sajkas M. The fall from the Heavens to civil war // Contexts. 2005. P. 5, 8.

[47] Валецкий О.В. Югославская война. 1991-1995 гг. М., 2004. URL: http://militera.lib.ru/research/valetsky/12.html (дата обращения: 25.02.09).

М. Рекщ

ЭТНИЧЕСКАЯ СЕГРЕГАЦИЯ В ПОЛИТИКЕ ТРУДОУСТРОЙСТВА (КОНФЛИКТОГЕННЫЕ РЕГИОНЫ БАЛКАН)

Тривиально утверждение о том, что этническая сегрегация, т.е. предпочтение той или иной нации в политике трудоустройства, играет свою роль в любом межнациональном конфликте. Это касается не только отражения противоречий между сторонами конфликта на решениях работодателей о приеме на работу или сокращении штатов. Мирные соглашения нередко устанавливают этнический паритет в государственном аппарате, на госпредприятиях, среди студентов вузов и т.д. Однако такая компромиссная формула способна вызывать множество сомнений, поскольку при приеме на работу учитывается не хорошее резюме и способности кандидата, а необходимость соблюдения заранее установленных национальных квот. Иногда это провоцирует работников заявлять об иной этнической принадлежности. И, хотя смена идентичности в таком случае обычно носит декларативный, непродолжительный характер, бывают случаи полной национальной переориентации.

Покрытый очагами конфликтов Балканский полуостров представляет собой идеальное поле для поиска иллюстраций обозначенных тенденций. Отметим, однако, что сложность затронутых проблем делает практически невозможным их глубокий анализ, а потому текст следует воспринимать лишь как общее освещение проблематики.

Оставив в стороне споры об определении конфликта, мы предлагаем обратиться к теории его возникновения, принадлежащей польскому политологу С. Войцеховскому. Исследователь выделяет следующие его стадии: 1) нулевая, 2) неприязнь и враждебность, 3) первые споры, 4) рост напряжения, 5) отдельные инциденты, 6) открытое противостояние. При этом на каждой из них возможна резкая эскалация конфликта или возвращение на предыдущие стадии, за исключением нулевой[1]. Другими словами ослабление конфликта может иметь только относительный характер, а для взаимной неприязни не остается альтернативы. Критики подхода доказывают, что временя и политика интеграции могут навсегда ликвидировать проявления враждебности.

Учитывая влияние межэтнического напряжения на решения работодателей и исходя из модели С. Войцеховского, можно говорить о непрерывной национальной сегрегации в регионах конфликтов. Неприязнь и следование стереотипам приводят к дисквалификации «других» как «потенциально опасных». Этому способствует и сопровождающая любое противостояние пропагандистско-идеологическая оболочка в форме ловкого создания мифологем, поиска затаившихся повсюду внутренних врагов или составления «патриотически» расширенных списков нанесенных обид. Мифотворцы привыкли «освещать» собственные ценности, полностью игнорируя мир «других»[2].

Типичным примером этого может служить ситуация накануне косовского конфликта. В 1980-х гг. постоянное упоминание единичных или же вообще выдуманных инцидентов в крае привело к появлению в сербском коллективном сознании убеждения в албанском терроризме, разоряющем национальную святыню[3]. Последствием распространения в массах представлений и коллективных страхов была дискриминационная политика трудоустройства в отношении мусульманских жителей Черногории и Санджака, которых вместе с албанцами и босняками называли «турками»[4]. Схема формирования коллективных общ-

ностей с опорой на мифико-символическую сферу использовалась всеми нациями, вновь определяющимися на руинах Югославии. Патриотическая мобилизация, понимаемая как очищение национального духа от «чуждого» налета, охватила «воюющие своры»[5]. Одним из ее направлений должна была стать дискриминация представителей других этнических групп в общественной жизни, в том числе в сфере трудоустройства. Необходимо помнить о югославском наследстве: многолетнем сосуществовании в рамках единого государства, миграциях и смешанных браках. Например, албанская выпечка считалась наилучшей, а потому представители этой нации держали кондитерские во всех крупных городах Югославии. Шовинистическая истерия в связи с «патриотическим» бойкотом «других» была нацелена не только на отдельную этническую группу, но и на непокорных индивидов, совершающих преступления «югоностальгии».

Тенденция не обошла стороной Косово, где сербские работодатели с неохотой нанимали «арнаутов» (албанцев), но здесь имела место и противоположная ситуация. Открытие албанского университета в Приштине (1969) и развитие среднего образования на национальном языке в 1970-х гг. привели к тому, что косовары перестали быть цивилизационно отсталыми исполнителями подручных работ и начали конкурировать с интеллектуально доминирующими сербами. При устройстве на работу на руку албанцам играл их билингвизм.

Рассматривая современную ситуацию в теперь уже независимом Косово, мы, возможно, имеем дело со второй стадией эволюции этнического конфликта, т.е. с развитием взаимной неприязни. Условия выглядят настолько неблагоприятными, что наложение на взаимную нетерпимость списка нанесенных обид способствует абсолютному обособлению двух наций. Тяжелое положение сосредоточенных в закрытых анклавах сербов усугубляет незнание албанского языка. Убежденные в своем превосходстве над колонизирующими их святую землю потурченцами[6], подталкиваемые представителями патриархата к борьбе за национальное святилище, сербы и слышать не хотят об изучении албанского языка, что является естественной преградой для их трудоустройства вне анклава. Прозябание в надежде на пособие из Белграда становится единственным выходом. Отдельные лица, идентифицирующие себя как граждане нового государства, решаются на сотрудничество с Приштиной, но сталкиваются с осуждением соотечественников и преследованием за предательство. Албанцы также относятся к ним холодно. Особой проблемой в крае остается дефицит элит как последствие массовой эмиграции на Запад в 1998–1999 гг., сопровождаемый постоянным оттоком образованных косоваров и невероятно высоким уровнем безработицы (около 60%).

Самое молодое государство в Европе дает идеальный пример экономики диаспоры, когда жизнь большинства семей зависит от поступления средств от родственников, работающих за границей. Усилия международного сообщества[7], направленные на стимулирование экономического роста через приток иностранных инвестиций[8], имеют минимальные эффекты. Главную роль в экономической жизни продолжают играть мелкие предприниматели, в лучшем случае трудоустраивающие членов своей семьи.

Похожие замечания можно сделать также относительно Боснии и Герцеговины. В этой стране трудности и расходы, связанные с получением словенского или хорватского паспортов, обеспечивающих безвизовый отъезд на Запад, непосредственно отражаются на структуре эмиграции. Страну покидают наиболее зажиточные и образованные группы населения. Нередкие случаи возвращения в восстанавливающуюся страну в определенной степени способствуют пополнению боснийской элиты все еще

представляющей собой конгломерат коммунистических аппаратчиков и нуворишей, сколотивших капиталы на военном промысле, торговле живым товаром и оружием. Серьезный дефицит образованных граждан является одним из основных препятствий для иностранных инвестиций, как и вездесущая коррупция[9]. Высокий уровень безработицы вынуждает наиболее образованных и способных молодых людей эмигрировать[10].

Внимания заслуживает действующая в БиГ еще со времен Тито политика сохранения этнического паритета в трудоустройстве. Она представляет собой насколько интересную, настолько и неудачную попытку управления движением кадров сверху. Национальная структура трудового коллектива того или иного предприятия должна была отражать локальные пропорции. Полиэтничная Босния служила символом югославской многонациональности, живым примером «братства и единства», пропагандируемого властями. «Югославия в миниатюре» («Jugoslavija u malom»), как повсюду называли республику, воплощала «равновесие» – урегулированный доступ к общественной сфере. «В повседневной жизни национальность не играла никакой роли. С нею считались только тогда, когда подыскивали новую работу или квартиру, поступали в вузы, думали выстроить карьеру или пойти в политику», – пишет занимающийся Балканами австрийский журналист[11].

Своеобразное решение могло показаться некоторым удачным предупреждением роста напряженности, однако в далекой перспективе ригористическое конструирование этнически правильного баланса обещало лишь рост взаимной неприязни. Легко себе представить разочарование высококвалифицированного представителя одной нации, проигравшего в борьбе за рабочее место неспособному конкуренту только потому, что другая нация недопредставлена на предприятии[12]. Принятие на работу, повышение по службе и сокращение штатов должны были оставаться в согласии с железным принципом «ключа». Для достижения желанной цели безумную систему квот пробовали обойти, заявляя иную национальную принадлежность, например «югославскую». Высокий процент смешанных браков в полиэтничной республике требовал толерантного подхода к проблеме этнической принадлежности и естественным образом стимулировал изменение официально заявляемой самоидентификации. Непродолжительные, конъюнктурно привязанные трансформации самоопределения часто переходили в постоянную идентичность, особенно в случае рождения детей от межнациональных браков.

Принцип этнического паритета в своей крайней форме вызывает вопросы о целесообразности такого типа решений на современном этапе. Можно согласиться с тем, что эта компромиссная формула представляет собой проверенное средство урегулирования межэтнических споров. Однако стоит отличать применение принципа ключа на высшем уровне (например, в Ливане или Боснии) от курьезного подчинения всей публичной сферы утопической концепции «равновесия». Почти повсюду, где вводится система квот, возникает искушение ее обойти. В Косово под давлением международного сообщества осуществляется распределение мест в парламенте по этническому признаку, что соответствует поликультурному статусу новообразованного государства): 100 мест из 120 предназначено албанцам, 10 – сербам и 10 – представителям других народностей: 4 – ромам, 3 – боснякам, 2 – туркам и 1 – горанам. Парадоксально, что наиболее демократическое решение предполагает лавирование политиков между босняцким, турецким и горанским списками. Смену ориентации от выборов к выборам можно объяснять амбивалентной идентификацией с сообществами, которые нередко

не считают отдельными народами[13]. Однако принцип паритета в любом случае далек от совершенства. Тем временем архитекторы мирных договоров необычайно охотно апеллируют к компромиссному правилу «ключа» как средству предупреждения этнической дискриминации. Практическое функционирование приносится в жертву прагматическому расчету.

Перевод с польск. М.Ю. Ломоносова

---

[1] Wojciechowski S. Konflikt etniczny jako forma konfliktu społecznego // Sprawy narodowościowe. 2002. S. 20.

[2] Kłosińska K. Rola procesów nominacyjnych w tworzenu opozycji «my»/«oni» w języku polityki po 1989 roku // Manipulacja w języku. Lublin, 2004. S. 116.

[3] См., например: Džuda T. Srbi. Istorija, mit i razaranje Jugoslavije. Beograd, 2003. S. 136-137; Jović D. Jugoslavija – Država koja je odumrla. Uspon kriza i pad Četvrte Jugoslavije. Beograd, 2003. S. 350-356; Pavlović B. Albanizacija Kosova i Metohije. Gračanica, 1996. S. 297-300.

[4] Ср.: Dimitrovova B. Bosniak or Muslim? Dilemma of one Nation with two Names // Southeast European Politics. 2001. №10. S. 98.

[5] Термин взят из: Canetti E. Masa i Władza. Warszawa, 1996. S. 110.

[6] См., например: Radovanović M. Politico-historical, civilizational and ethnodemographic indicators of deserbianization, islamization and albanization of Kosovo-Metohian old Serbia // Kosovo and Metohija. Arguments in favour of its future within Serbia. Beograd, 2006. S. 78-79.

[7] Одной из попыток стимулирования экономического развития края было создание в Приштине Micro Enterprise Bank-а в 2000г. Его целью было предоставление населению кредитов на организацию предпринимательской деятельности. В то время это был единственный банк в Косово! // Kosovo Micro Enterprise Bank. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTEMPOWERMENT/Resources/14830_Kosovo-web.pdf (дата обращения: 15.03.2009); Litz C. Die Kosovo – Kasse // Brand eins, 2001. №3.

[8] См., например: URL: http://www.eciks.org/english/publikime.php (дата обращения: 15. 03. 2009).

[9] Bliesemann de Guevara B. A Boost for the (Re-)Institutionalisation of the State or a Catalyst for the Establishment of Parallel Structures. URL: http://www.kakanien.ac.at/beitr/theorie/BBliesemanndeGuevara2.pdf (дата обращения: 15.03.2009). P. 3.

[10] По официальным данным уровень безработицы составляет 45%: The Word Factbook 2006. URL: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html (дата обращения: 15.03.2009). Однако стоит учитывать повсеместно распространенную скрытую безработицу. Считается, что вне столиц без работы остается до 90% трудоспособного населения.

[11] Mappes-Niedeck N. Die Ethno-Falle. Der Balkan-Konflikt und was Europa daraus lernen kann. Berlin, 2005. S. 67.

[12] Woodward S. Balkan Tragedy, Chaos and Dissolution After the Cold War, Washington 1995. S. 39.

[13] Речь идет о босняках и горанах.

VI МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

А.А. Мрищук

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ИНТЕГРАЦИИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ УГРОЗАМ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ, ВОЗНИКАЮЩИМ В СВЯЗИ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ ГЕОСТРАТЕГИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ США

Начало третьего тысячелетия ознаменовалось доминирующей ролью в международных отношениях США как страны, не имеющей себе равных по военной мощи, экономическому и научно-техническому потенциалу, контролирующей основные мировые рынки через систему транснациональных корпораций и банков. Стратегия США основывается на том, что они по-прежнему должны сохранять вовлеченность в мировые дела и оставаться мировым лидером. Американская стратегия направлена на достижение трех основных целей: обеспечение безопасности США, сохранение экономического процветания страны, содействие установлению демократии и соблюдению прав человека за рубежом[1].

Бывший госсекретарь США Д. Бейкер следующим образом объясняет цели и задачи американской политики экспансионизма в будущем: «Сегодня мы на дороге в новый великий период американской внешней политики, наступивший после американской победы в «холодной войне». Этот период можно назвать периодом постоянного присутствия США во всем мире. Это присутствие возможно везде, где есть американские интересы, и в мире нет уголка, где не было бы американских стратегических интересов»[2].

Характерным для руководства США в достижении своих стратегических целей является подход, согласно которому «Америка не должна стесняться вести себя на мировой арене в качестве всесильной державы, каковой она на самом деле и является. Невидимая рука рынка никогда не действует без невидимого кулака. “Макдоналдс” не может расцветать без “Макдоналд-Дуглас”, производителя F-15. И невидимый кулак, который поддерживает безопасность технологий Силиконовой долины, называется армия, флот ВВС США»[3].

Анализ документов, выражающих геостратегические интересы США, а также основанных на этом внешнеполитических акций американского руководства в конце XX – начале XXI в., свидетельствует о том, что приоритетной целью внешней политики США является создание структуры международных отношений, основанной на доминировании в международном сообществе развитых западных стран при лидерстве США и рассчитанной на односторонние, прежде всего военно-силовые, решения ключевых

проблем мировой политики в обход основополагающих норм международного права[4]. При этом реализация геостратегических интересов США ориентирована на всемерное ослабление политического, экономического и военного влияния России в мире и на постсоветском пространстве и предполагает решение следующих задач:

1) обеспечение своего политического, военного и экономического присутствия в странах, традиционно входящих в сферу влияния России, для утверждение своего глобального лидерства в долгосрочной перспективе и недопущение доминирования политической, военной и экономической роли России на постсоветском пространстве;

2) получение беспрепятственного доступа к природным ресурсам государств, образовавшихся в результате распада СССР, что максимально гарантирует уменьшение зависимости от поставок энергоносителей из арабских нефтяных стран;

3) установление контроля над политическим и экономическим потенциалом государств-участников СНГ, позволяющего ограничить влияние России в мире и создать предпосылки оказания давления на нее как оппонента США;

4) приобретение в лице государств-участников СНГ качественно нового, надежного и достаточно емкого рынка сбыта промышленных товаров из стран Европы и США.

В решении указанных задач, которые напрямую затрагивают жизненно важные интересы России, американское руководство проявляет завидную настойчивость и последовательность. Например, при непосредственном участии и поддержке США обозначились и набирают силу различные экономические, транспортные и военно-политические структуры типа ГУУАМ, формирующиеся на антироссийской основе и в противовес России с целью минимизировать ее влияние на постсоветском пространстве и бороться с тяготеющими к ней «непризнанными государствами»[5]. При этом создаются невыгодные и даже опасные для интересов России альтернативные транспортные коридоры, связывающие через кавказский регион Азию и Европу, изолируя тем самым Россию от важных мировых коммуникаций и основных грузопотоков. Так, на саммите ГУУАМ в Кишиневе в апреле 2005 г., где присутствовали президент Литвы В. Адамкус и президент Румынии Т. Бэсеску, а также представители США и их союзников в Европе, было принято решение о сотрудничестве в реализации совместных энергетических программ и проектов по транспортировке энергоресурсов Каспийского региона на европейский рынок с использованием территорий государств-участников ГУУАМ.

Принятие подобных решений связано с предоставлением США молодым прикаспийским государствам гарантий безопасности аналогично тому, как это было сделано по отношению к странам Персидского залива. Очевидно, что такой сценарий рассматривается как вариант «мягкого» давления на Россию, что, однако, не исключает и вооруженного воздействия. Не случайно после заключения в 1994 г. «контракта века» о нефтедобыче в азербайджанском секторе Каспия весь этот регион США объявили зоной своих интересов[6].

Становится очевидным, что удовлетворение геостратегических интересов США связано с политической, экономической, идеологической и религиозной экспансией, основанной на использовании новейших политических и информационных технологий и опирающейся на применение силы или угрозу ее применения [7]. Поэтому противодействие угрозам национальной безопасности России, возникающим в результате реализации геостратегии США, должно осуществляться с учетом складывающейся в современном мире геополитической ситуацией.

Реализация стратегических интересов США, ущемляющих национальные интересы России, происходит в условиях нарастающей глобализации социальных,

экономических, культурных, политических и иных отношений. Причем характерными чертами происходящих политических процессов становятся их динамизм и взаимозависимость действий акторов, в качестве которых наряду с суверенными государствами все чаще начинают выступать различного рода всемирные (международные) и региональные институциональные, а также неформальные организации и союзы.

В современном динамично изменяющемся мире ни одно государство, в том числе Россия, не в состоянии остаться в стороне от глобальных процессов мирового развития, так как закрытость и опора исключительно на собственные силы в конечном итоге «проигрывают» сотрудничеству и взаимодействию.

Однако, признавая приоритет сотрудничества с другими акторами международной политики, необходимо учитывать, что США как наиболее влиятельная мировая держава заинтересована в сохранении и развитии только тех международных политических и правовых институтов и организаций, которые могут быть полезны в продвижении собственных геостратегических интересов, и принижении роли существующих механизмов обеспечения международной безопасности, прежде всего ООН и ОБСЕ[8]. Так, в Концепции внешней политики Российской Федерации справедливо подчеркивается, что при решении принципиальных вопросов международной безопасности США и их союзниками ставка делается на западные институты и форумы ограниченного состава, на ослабление роли Совета Безопасности ООН[9]. Поэтому Россия вынуждена защищать свои национальные интересы, используя новые методы и средства, позволяющие адекватно противостоять американской экспансии. Противодействие угрозам национальной безопасности России должно осуществляться в виде целого комплекса согласованных и в то же время относительно самостоятельных действий, имеющих более частные цели и обусловленных собственными национальными приоритетами.

Немаловажную роль в противодействии угрозам безопасности России играют политические механизмы обеспечения национальной безопасности, которые должны отвечать целям внешней политики России и ее национальным интересам. Рассмотрение понятия «политические механизмы» целесообразно начинать с уяснения этимологического смысла этого термина.

Термином «механизм» обозначается «система, устройство, определяющие порядок какого-либо вида деятельности»[10]. Термин «политический» означает «относящийся к политике», т.е. к деятельности органов государственной власти и государственного управления по обеспечению классовых или иных общественных интересов посредством институтов власти[11].

Политика как социальная деятельность носит имманентный характер, т. е. постоянно, связана с общественными противоречиями и конфликтами. Политика вырастает из конфликта и является средством его разрешения. Поэтому политику следует рассматривать в качестве важнейшего инструмента оптимизации конфликтных социальных взаимоотношений.

Однако в связи с тем что политика в отличие от иных видов общественных отношений, имеющих преимущественно стихийный характер, изначально связана с организацией и проявляется, как правило, в упорядоченной и институционализированной форме, всякое политическое явление или движение приобретает управляемый, иерархический и относительно устойчивый вид. В основе всякой политической деятельности лежат концептуальные идеи, отраженные в доктринальных нормативных правовых актах, закрепляющих политические стратегии. Собственно политическая деятельность

проявляется в принятии важнейших решений, касающиеся выработки и применения конкретных средств и методов достижения поставленных внешнеполитических и внутриполитических целей.

Достижение политических целей происходит не только в результате деятельности национальных государственных органов, но и посредством деятельности наднациональных международных политических и правовых институтов и организаций, например, ООН, ОБСЕ, СНГ, НАТО и др., в том числе путем объединения усилий формальных и неформальных органов и организаций. Поэтому в широком смысле политические механизмы можно определить как основанные на концептуальных международно-правовых и национальных нормативных правовых актах формальные и неформальные правила и процедуры, институциональные структуры и организации наднационального и национального уровней, способы их взаимоотношений, обеспечивающие управление политическими процессами в соответствии с выдвигаемыми геополитическими целями.

Вся совокупность политических механизмов противодействия угрозам национальной безопасности России реализуется на различных уровнях политической деятельности и в различных сферах общественной жизни.

В зависимости от субъектного состава, нормативного регулирования и политико-правовых инструментов и методов, посредством которых происходит достижение политических целей, способствующее обеспечению безопасности России, можно выделить:

а) политические механизмы, включенные в систему международной безопасности;

б) политические механизмы, являющиеся средством политической интеграции на евразийском континенте и постсоветском пространстве;

в) политические механизмы, связанные с управлением внутриполитическими процессами и ситуациями, непосредственно влияющими на обеспечение безопасности России.

Можно также выделить политические механизмы обеспечения безопасности по основным сферам проявления угрозы национальной безопасности России: политические механизмы противодействия угрозам политической, военной, экономической безопасности России.

Системообразующим для всех политических механизмов обеспечения национальной безопасности России независимо от уровня реализации и сферы действия является то, что они в основе их лежит прежде всего политическая стратегия, связанная с общей доктриной развития страны. Несомненно, что лишь в соответствии с четко определенной стратегической линией возможна эффективная политическая деятельность в сфере безопасности.

Национальными доктринальными нормативными правовыми актами, являющимися базовыми для формирования политических механизмов обеспечения национальной безопасности России, являются разработанные на основе Конституции РФ Концепция национальной безопасности Российской Федерации[12], Концепция внешней политики Российской Федерации[13], Доктрина информационной безопасности Российской Федерации[14], а также ряд федеральных законов, регулирующих правоотношения в сфере обеспечения национальной безопасности России. Например, в Концепции национальной безопасности Российской Федерации не только определены понятие национальных интересов и их структура, но и выделены основные угрозы национальной безопасности, задачи в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и основные направления политики государства, связанные с решением

этих задач и, соответственно, противодействием выделенным угрозам безопасности. В связи с тем что геостратегические интересы США предполагают ослабление роли России в мировой политике, в том числе в политике, проводимой на постсоветском пространстве, большое значение должно придаваться тем политическим механизмам, с помощью которых устраняется угроза утраты Россией политического, экономического и военного влияния в многополярном мире.

Для России актуальной является эффективная интеграционная политика по отношению к государствам, образовавшимся после распада СССР либо граничащим с Россией, добрососедские отношения с которыми традиционно включаются в число внешнеполитических приоритетов. По мнению К.С. Гаджиева, все постсоветское пространство составляет зону ее жизненно важных интересов в области экономики, обороны, национальной политики, национальной безопасности и т.д. Для России необходимость сохранения своих позиций на постсоветском пространстве и его интеграции связана прежде всего с геополитическими целями и долгосрочными перспективами развития ее экономики[15]. Поэтому включенность в интеграционные процессы на постсоветском пространстве приобретает стратегический характер для России как государства, имеющего необходимый потенциал для того, чтобы играть действительно важную роль в мировой политике и успешно решать вопросы внутреннего развития в условиях обострения противоречий с геостратегическими интересами США. Эффективная интеграционная политика может способствовать созданию благоприятного внешнего окружения, необходимого для поддержания стабильной внутриполитической ситуации в стране[16].

С точки зрения обеспечения будущего России как одного из центров принятия наиболее значимых политических решений актуальной остается проблема выстраивания полноценных международных отношений с государствами – участниками СНГ, с одной стороны, и проблема усиления своего влияния на принятие политико-экономических решений руководством этих стран, с другой стороны. И в этом нет противоречия, так как обеспечение национальной безопасности России невозможно без создания условий, при которых наиболее важные политические, экономические и иные решения принимаются руководством соседних государств с учетом жизненно важных национальных интересов России. Об этом неоднократно говорил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в интервью средствам массовой информации, например, когда называл пять принципов внешней политики России и комментировал ситуацию с размещением элементов американской системы ПРО в Польше и Чехии.

Политические механизмы интеграции на постсоветском пространстве, в осуществлении которых ведущая роль принадлежит России, способны не только остановить агрессивную экспансию США, но и обеспечить предпосылки наращивания Россией политического, военного и экономического влияния на евразийском континенте. Главными составляющими этих механизмов являются межэлитная коммуникация, институционализация, политизация процесса принятия решений, создание политических объединений, выступающих за интеграцию[17]. При этом большое внимание в процессе обеспечения эффективности этих политических механизмов должно уделяться созданию позитивного (привлекательного) образа интеграционных объединений, а также утверждению в массовом сознании населения соответствующих государств, прежде всего той части, которая принимает политико-юридические решения и участвует в их реализации, политических и экономических выгод такой интеграции. Иначе говоря,

элементом политических механизмов интеграции на постсоветском пространстве, способствующих обеспечению национальной безопасности России, является информационное воздействие. Именно информационная составляющая во многом позволяет преодолеть негативные тенденции, сохраняющиеся после распада СССР и сформировать привлекательность российской внешней политики.

Недооценка роли информационного влияния может иметь крайне негативные последствия и существенно осложнить решение внешнеполитических задач, какими бы гуманными они не были. Например, существенные недостатки в информационном обеспечении политических механизмов обеспечения национальной безопасности России в Закавказском регионе выявились в ходе грузино-южноосетинского конфликта в августе 2008 г., когда российскими властями фактически было проиграна «информационная война», связанная с освещением причин возникновения и развития грузинской агрессии против Южной Осетии. В итоге Россия подверглась жесткой критике со стороны мирового сообщества и не получила однозначной политической поддержки в начале этого конфликта даже от своих союзников по ШОС и ОДКБ.

На сегодняшний день у России есть интеграционное ядро в виде СНГ, Союзного государства России и Белоруссии, ЕврАзЭс. Серьезным шагом на пути к обеспечению военной безопасности России в противовес расширению НАТО явилось создание военно-политического союза – ОДКБ, основными направлениями деятельности которого являются внешнеполитическое, военно-политическое, военно-техническое сотрудничество, координация работы по противодействию новым вызовам и угрозам, сближение национальных законодательств государств – участников ОДКБ, совершенствование деятельности ОДКБ. Значение этих политических, экономических и военно-политических объединений для обеспечения безопасности России подчеркнул Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г.

Однако уровень интеграции и, соответственно, согласованность политики России и иных государств, являющихся участниками указанных объединений, не всегда соответствует национальным интересам России и, как следствие, не обеспечивает должного уровня безопасности Российской Федерации. Во многом это связано как с непродуманностью российской политики на постсоветском пространстве, так и с активностью внешнеполитического курса США. Об этом, в частности, свидетельствует опыт политической и экономической интеграции в рамках СНГ. Так, в течение 17 лет с момента образования СНГ (1991 г.) на постсоветском пространстве были созданы организации, как дублирующие и дополняющие функции СНГ, так и ставящие под сомнение значимость Содружества[18], хотя структура органов СНГ позволяет эффективно решать вопросы политического, экономического и военного сотрудничества его участников.

Большинство политологов, анализировавших причины сложившегося положения, сходятся в том, что СНГ нуждается в серьезном реформировании, так как в настоящее время эта организация представляет собой «согласительную комиссию по утилизации общесоветской структуры» и одновременно является «своего рода локальной международной системой, в рамках которой должна была происходить дополнительная легитимация стран и режимов, испытывающих острейший дефицит легитимности»[19].

Тенденции, проявившиеся в развитии и функционировании СНГ, носят как центростремительный, так и центробежный характер, что позволяет говорить в целом

о неэффективности этого политического объединения, о необходимости его серьезного реформирования. Однако проблема реформирования СНГ крайне сложна. Так, на саммите в Душанбе в октябре 2007 г. ряд государств не одобрили Концепцию развития СНГ, некоторые государства также не подписали документы, касающиеся миграции[20].

В то же время объективные условия развития стран СНГ позволяют России во взаимодействии с другими участниками СНГ существенно изменить его место и роль в международной политике, превратив в политический союз, способный действовать на международной арене в соответствии с национальными интересами России. В основе такого реформирования СНГ лежит тот факт, что «торгово-экономическое и иное сотрудничество с Россией является необходимым условием устойчивого развития стран СНГ. Без этого им вряд ли удастся занять достойное место в международном разделении труда, решить острые социальные проблемы. Отсюда и роль России как естественного центра той самой разноскоростной и разноуровневой интеграции, которая зафиксирована в уставе СНГ»[21].

Возможность и необходимость реформирования СНГ признается и большинством лидеров государств-участников СНГ, которые осознают важность сохранения экономической и политической целостности постсоветского пространства при ведущей роли России[22].

Иная ситуация складывается в ЕврАзЭс и ОДКБ. Так, развитие ЕврАзЭс позволяет рассматривать эту организацию как некий эталон интеграции на постсоветском пространстве и, соответственно, эффективный политический механизм обеспечения экономической безопасности России, возникшщий в ответ на попытки США помешать плодотворному сотрудничеству бывших республик в сфере экономики. Как отмечают политологи, «ЕврАзЭс, по сути, представляет собой механизм влияния на постсоветское пространство, где, кроме ЕврАзЭс, в экономическом плане нет ни одного широкого интеграционного экономического проекта»[23].

В этой связи следует отметить, что успешная экономическая интеграция на постсоветском пространстве способна стать материальной основой ОДКБ и движущей силой политической консолидации государств – участников СНГ с Россией в качестве центра.

Об этом свидетельствует сотрудничество ЕврАзЭс и ОДКБ. Так, 25 октября 2004 г. секретариаты ОДКБ и Интеграционного комитета ЕврАзЭс подписали Протокол о взаимодействии секретариатов ОДКБ и ЕврАзЭс, которым предусмотрена организация взаимодействия в вопросах борьбы с терроризмом и пересечения границы, а также по ряду других.

ОДКБ представляет собой универсальную международную структуру военно-политической направленности, которая фактически способна реагировать на любые вызовы и угрозы современности и располагает для этого необходимыми ресурсами, например силами быстрого реагирования. Существенным для обеспечения безопасности России является то, что на членов ОДКБ распространяется обязательство не вступать в другие военные союзы и группировки, направленные против другого государства-участника. Поэтому активная политика России по привлечению бывших республик СССР к участию в ОДКБ и развитию этой организации снижает риск появления потенциальных противников.

Вместе с тем, поскольку ОДКБ ориентирована прежде всего на обеспечение региональной безопасности, вопрос военно-политической интеграции для бывших республик СССР остается весьма актуальным[24].

Представляется, что решение этой задачи предполагает проведение Россией взвешенной и разумной политики по отношению к бывшим республикам Советского Союза, которые являются полноправными субъектами международного права. Иными словами, политические механизмы интеграции на постсоветском пространстве не должны иметь ничего общего с имперской политикой. В основе их должны лежать принципы соблюдения международного права, равноправия, уважения суверенитета, учета национальных интересов, взаимного выполнения обязательств.

При всех существующих проблемах во взаимоотношениях России и ее партнеров на постсоветском пространстве политические механизмы военно-политического и экономического сотрудничества будут способствовать реализации национальных интересов всех его участников, прежде всего обеспечению суверенитета национальных государств и предупреждения развития негативных дезинтеграционных процессов, созданию системы коллективной безопасности и поддержанию стабильности в международных отношениях. Поэтому усиление интеграционных процессов на постсоветском пространстве является объективной необходимостью.

Исходя из этого, для России нет альтернативы тому, чтобы стремиться «найти формулу постепенного переформатирования институтов на постсоветском пространстве, учитывая различные векторы интеграционной политики стран СНГ и дееспособность региональных организаций, таких как ЕврАзЭс, ОДКБ и ШОС»[25]. Кропотливая работа в этом направлении политического руководства России и представителей российского государства в наднациональных институтах, образованных на постсоветском пространстве, позволит обеспечить эффективность реализации внешнеполитических целей России в противовес геостратегическим устремлениям США.

---

[1] Маруев А.Ю. Геополитические факторы формирования внешних национальных интересов Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук /РАГС при Президенте РФ. М., 2004. С. 29.

[2] Baker J. The United States intervene to protect American interests by interventionism. San Diego: Greenhaven Press, 1995.

[3] New York Times Magazine. 1999. 28 March. Цит. по: Гаджиев К.С. Геополитические горизонты России (контуры нового миропорядка). М., 2007. С. 30-31.

[4] Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента РФ №24 от 10.01.2000 г.

[5] Дмитриев А. СНГ и ГУУАМ: передел постсоветского пространства // Стратег. журн.. 2005. №1. С. 156.

[6] См. подробнее: Пивовар Е.И. Постсоветское пространство: альтернативы интеграции: исторический очерк. СПб., 2008. С. 114-115, 123.

[7] Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М., 2007. С. 224.

[8] См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента РФ №24 от 10.01.2000 г.

[9] Рос. газ. 2000. 11 июля. №133.

[10] Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 20-е изд. М., 1989. С. 283.

[11] Там же. С. 449.

[12] Утв. Указом Президента РФ №24 от 10.01.2000 г. // Собр. законодательства РФ. 2000. 10 января. №2. Ст. 170.

[13] Рос. газ. 2000. 11 июля. №133.

[14] Утв. Указом Президента РФ № Пр-1895 от 09.09.2000 // Рос. газ. 2000. 28 сент. №187.

[15] Гаджиев К.С. Геополитические горизонты России. С. 653-654.

[16] Пивовар Е.И. Постсоветское пространство. С. 5.

[17] Бахлова О.В. Политические механизмы и технологии российско-белорусской интеграции: автореф. дис. … д-ра полит. наук. М., 2007.

[18] Пивовар Е.И. Постсоветское пространство. С. 49.

[19] Ремизов М. Судьба российского наследства // Стратег. журн. 2005. №1. С. 14.

[20] Самойлова С. Постсоветские институты: формула реформы // Независимый обозреватель стран Содружества. 2007. Нояб. С. 17-18.

[21] Лавров С. Приоритеты в обновлении СНГ // Панорама Содружества. 2007. №2. С.4.

[22] См., например: Реформирование СНГ: прорыв возможен (Интервью с Президентом Республики Казахстан Нурсултаном Назарбаевым) // Панорама Содружества. 2007. №2. С. 8.

[23] Пивовар Е.И. Постсоветское пространство. С. 104.

[24] Бондарец Л.И. Военно-политический аспект интеграции в Центральной Азии // Проекты сотрудничества и интеграции для Центральной Азии. Бишкек, 2007. С. 93.

[25] Самойлова С. Постсоветские институты. С. 18.

П.С. Блеса Аледо (Испания)
З. Гасимов (Германия)

ЕС И РОССИЯ: ПАРТНЕРЫ ПО НЕОБХОДИМОСТИ

1. Введение. Окончание холодной войны вызвало процессы дезинтеграции в авторитарной и коммунистической Восточной Европе и большей интеграции в демократической и капиталистической Западной Европе. Сейчас, когда пыль всемирной геополитической конфронтации между Западом и Востоком осела, мы видим на Западе устойчивое развитие союза государств, которые решают большинство проблем экономической интеграции, последовательно выстраивают политическое единство, понятную всем общую внешнюю политику и политику безопасности с общей для всех целью – собрать воедино силы наций, с тем чтобы постепенно усилить их влияние на мировую политику и заставить говорить в унисон; на Востоке же мы наблюдаем усилия наследника Советского Союза, России, направленные на преодоление центробежных сил региональных национализмов, создание основ экономического развития, восприятие императивов демократической культуры и формирование нового евразийского мировоззрения.

Оба эти процесса, связанные с самоопределением, самоутверждением и преодолением своего прошлого, имеют много общего: они развиваются одновременно, пересекаются географически, имеют одни и те же цели, основаны на общих стратегиях и оставляют открытым вопрос, станут ли Россия и ЕС мировыми или останутся региональными державами. Европа, без сомнения, обладает экономической мощью, однако является карликом в военном отношении; Россия же, наоборот, – экономическим карликом, однако мощной военной державой с огромным экономическим потенциалом.

Европа стремится дополнить свою экономическую мощь дипломатическим влиянием и набором военных инструментов; она достигает своих политических целей, не бросая вызова США и стараясь не создавать ложного впечатления у своих соседей. Россия стремится перейти от регионального статуса к глобальному, развиваясь экономически, однако сохранение ее вооружения и дипломатического влияния требует от нее стать членом клуба мировых держав. В отличие от ЕС Россия, судя по всему, не стесняется использовать силу в качестве инструмента восстановления своего статуса сверхдержавы.

Проблема заключается в следующем: являются ли желания России и ЕС как независимых мировых держав взаимно дополняющими или конфликтующими в долгосрочной перспективе; будут ли они партнерами или врагами, обладая – сейчас уже – общими границами. Для ответа на эти вопросы Россия и Европа должны уяснить для себя, чем они являются, как они могут обретать большее влияние, с какими угрозами они сталкиваются и имеется ли смысл создавать Европу «от Атлантики до Урала».

2.1. Преодоление слабости. ЕС: от рынка к политике. Создав юридические и институциональные рамки для будущего расширения, в последние пять лет ЕС постоянно развивался в соответствии с такими документами, как «European Capabilities Action Plan», «Capabilities Development Mechanism» и «European Defense Agency»; ЕС последовательно достиг практического согласия с НАТО, заложив основы для стратегического партнерства на основе соглашений «Berlin Plus»; и завершил несколько

операций, связанных с кризисным управлением в Европе и за ее пределами, используя при этом иногда возможности НАТО.

Эти три момента плюс трансформация внешнеполитических акций ЕС, определенная Европейской конвенцией в 2004 г., обощенная в Европейской конституции в 2005 г. и вновь утвержденная в Берлине во время подписания нового «мини-договора», который заменил провалившуюся конституцию, являются показателем того, что европейские страны серьезно настроены на исполнение своей миссии, прописанной еще в 1992 г. в Маастрихтском договоре, статье J.4, о превращении ЕС в более взаимосвязанного, динамического и действительного политического актора на мировой арене. Тем не менее, как утверждают С. Эвертс и Д. Кеохэйн, эти успехи весьма невелики «без общего понимания государствами-членами ЕС того, что необходимо достигнуть, какие инструменты использовать, какие стратегии применять и какую цену они готовы за это заплатить»[1]. Подобный вакуум и отсутствие стратегического видения будут восполнены – и радикально, и неожиданно – созданием «Стратегии безопасности Европейского союза» (СБ ЕС), имеющей свежие шрамы после вторжения в Ирак.

СБ ЕС является центральным элементом в развитии политики общей безопасности и обороны Европейского союза. Без общего видения стратегического ландшафта процесс формирования возможностей, институтов и права, столь хорошо представленный как в рамках, так и вне Конституции ЕС, является бессмысленным. Несмотря на это, в течение 50 лет процесс европейской интеграции прогрессировал без внешних помех, и при этом никто не вспоминал об общей концепции, в которой бы четко формулировались проблемы европейской безопасности и способы их решения. Хотя верно и то, что в критические моменты «холодной войны», соответствующей обоюдным интересам США и СССР и движимой их успехами, что препятствовало развитию Европейской политической кооперации (ЕПК) и содействовало инструментальному становлению Восточно-Европейского союза (ВЕС), европейские державы сформулировали множество версий некоего подобия общей стратегической концепции, отражающей интересы их безопасности. В 1987 г. Гаагская платформа была взята за основу для подобного рода документа, включая официальную декларацию, разработанную ВЕС и приложенную к Маастрихтскому договору, что стало вкладом в работу Межправительственной конференции, разрабатывавшей Амстердамский договор.

Быстрая и показательная эволюция ЕС в решении вопросов обороны со времен Амстердамского договора и «революционный» скачок со времен Договора в Ницце наряду с новой стратегической ситуацией, возникшей под воздействием событий 11 сентября 2001 г. и последовавшей за ними американской реакцией, привели к формированию нового доктринального корпуса по типу «европейской системы координат на карте угроз мировой безопасности»[2], которая гарантировала эффективность системы европейской безопасности уже в новых условиях. Для более последовательной и понятной внешней политики, включая политику безопасности и обороны, требовался уже обновленный стратегический концепт.

Для одних аналитиков СБ ЕС имела своей целью ответить «новой Америке», появившейся после 11 сентября 2001 г., как в конструктивном, так и в критическом ключе. Как мудро заметил Э. Ремакль, текст в некоторых параграфах отражает «мессианскую и нравоучительную проповедь, свойственную, скорее, Вашингтону,

чем Брюсселю»[3]. Для других целью СБ ЕС была политическая активизация и стимуляция нейтральных и пацифистски настроенных стран ЕС к восприятию новых вызовов европейской безопасности более серьезно. Для третьей группы экспертов СБ ЕС «говорила о желании ЕС развивать более агрессивную внешнюю политику» (С. Эвертс и Д. Кеохэйн). Четвертая группа считала, что СБ ЕС заполняет европейский вакуум и претендует лишь на то, чтобы, как отмечает А. Соррoса, «положить хорошее начало в деле заполнения вакуума, образовавшегося в результате отсутствия Европейской стратегической концепции и общего согласия относительно принудительного применения европейской мощи, включая направленность этого применения»[4].

Все эти аналитики правы по-своему, однако почему в данной «Стратегии» отсутствует «дорожная карта», которая бы позволила объединить наши усилия с Россией? Угрозы для ЕС – это угрозы и для России, поскольку оба образования имеют общий ландшафт с небольшими географическими особенностями. В то время как рациональное стратегическое мышление «старой Европы» воспринимает эту реальность вполне адекватно, часть российской элиты в некоторых аспектах «восстановления отношений» излишне эмоциональна и до сих пор не осознает общности угроз для обоих полюсов Евразии – ЕС и Российской Федерации.

2.2. Россия: от политики к рынку. Если ЕС тщательно исследовал и решительно изменял свою внешнюю политику в течение пяти лет, с тем чтобы более оперативно реагировать, присутствовать и решительно участвовать в международных делах, в которых он заинтересован, то и в России такого рода изменения были не менее динамичными и заметными.

Ключевые понятия, которые чаще всего используются для описания нынешней внешней политики и политики безопасности РФ, – институциональная специфика, идеологическая сущность и выбор приоритетов, основанный на осознаваемых национальных интересах. Выдающаяся роль президента России могла бы быть воспринята в понятии «институционализма» российской дипломатии. Представляется очевидным, что его влияние велико не только в установлении отношений с внешним миром, но и в осмыслении угроз. Может быть проанализировано и влияние различных групп интересов, составляющих российский истеблишмент, на внешнюю политику: ее идеологические основы определяются военными, старой советской элитой и либеральными интеллектуалами. Приоритеты – или, как говорят в России, «векторы» – внешней политики часто опосредованы результатами нынешнего экономического и другого развития. Построение отношений с Западом и Востоком сопровождается риторикой «национальных интересов» и по-прежнему обусловливается процессами национального и государственного строительства.

Огромное влияние на трансформацию основных направлений внешней политики оказывает Владимир Путин. Сегодня можно говорить и о «дипломатии Путина», в которой сочетаются интересы таких властных групп в рамках государства, как военная промышленность, мыслящая идеалами нации часть интеллигенции и широкие массы населения, которые в значительной степени разочарованы процессами трансформации. Внешняя политика современной России как комплекс мер, реализуемых различными институтами, является продолжением политики советской и постсоветской России; она может быть проанализирована в контексте процессов, происходящих как внутри, так и за пределами страны. Внутренние импульсы в направлении демократизации, вызван-

ные идеологией «Нового мышления» М. Горбачева в 1985 г., национально-освободительное движение в прибалтийских странах, Украине, Молдавии и на Южном Кавказе, распад Варшавского блока и особенно глубочайший кризис коммунистической идеологии стали главными причинами гибели СССР. Распад огромной советской империи до сих пор воспринимается многими россиянами как самая большая трагедия в их истории.

После своей «либерально-демократической и одновременно антикоммунистической революции»[5] в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Россия потеряла не только своих сателлитов в Восточной Европе, но и четырнадцать бывших советских республик, которые стали суверенными государствами. Процессы 1989-1991 гг. характеризовались появлением новых границ, «новых» соседей, уменьшением размеров самой большой страны мира и идеологической катастрофой.

Сигналы, шедшие «извне», не могли способствовать рациональному восприятию новой реальности ни со стороны российской элиты, которая по-прежнему оставалась «старой советской гвардией», ни со стороны стремительно формирующегося гражданского общества, способного подкорректировать внешнюю политику, а в будущем постараться ее и демократизировать. Экономический крах лишь усилил психологическую, идеологическую и материальную травму российского населения. Россия не рассматривалась ни на Западе, ни на Востоке как страна, которая спасла мир от ядерной конфронтации: уменьшенная в своих границах, она оказалась изолированной. Сложные отношения с Восточной Европой были результатом стремления последней вступить в НАТО, – примкнуть к сопернику бывшего Советского Союза, – в конце 1990-х. Постаравшись обеспечить континуитет на бывшей советской территории, Москва инициировала создание Содружества Независимых Государств (СНГ), которое включало в себя все бывшие советские республики, кроме Эстонии, Латвии и Литвы, оставшихся верными однажды избранному ими пути полной интеграции в институты европейской безопасности. СНГ должно было заменить Советский Союз в экономическом и культурном плане. Российский историк Анатолий Уткин отмечает в связи с этим, что «раскол» 1991 г. никогда не признавался в России как естественный процесс, одной из причин этому послужило то обстоятельство, что многие этнические русские во вновь образовавшихся государствах оказались отрезанными от России как исторической родины[6].

2.2.1. Российские модели безопасности: общий обзор. Как Россия должна выстраивать сотрудничество в сфере безопасности с внешним миром и особенно с Европой, когда оба полюса находятся в стадии «движения», – Россия стала меньше, а Европа больше? Вопрос об идеологической квинтэссенции тесно связан с вопросом о приоритетах во внешней политике; он каждый раз обостряется, когда изменяется государственное руководство. Дискуссия о приоритетах во внешней политике России охватывает и проблемы основополагающих моделей государства, поддерживаемых основной массой населения. В данном случае можно говорить и о континуитете в основных дискуссиях относительно того, как вообще в России понимается государственная безопасность. Россия считает себя «центром силы», и данное самоощущение имеет все шансы сохраниться и в ближайшем будущем. Воспринимаемая как сила во внешнем мире и внутри практически абсолютным большинством

населения, Россия ставит вопрос о природе и «масштабах» своей силы как на региональном, так и на международном уровне.

Восстав из руин Советского Союза, бывшей сверхдержавы, Россия как его законный преемник и ядро сразу же взяла на себя огромные обязательства, в том числе на международной арене, стремясь вернуть утраченные позиции и уважение. Не обладая многими ресурсами «старой империи», экономически ослабленная, Россия находится сегодня в поиске своей идентичности в системе международных отношений. Отсюда все факторы, упомянутые выше, оказывают свое влияние на нынешний внешнеполитический дискурс России и обусловливают общий мировоззренческий подход государства.

Хорошо известный российско-американский политический теоретик Андрей Цыганков, анализируя изменения в российской внешней политике, произошедшие во время президентства В. Путина, выделяет в российском истеблишменте в целом четыре школы мысли[7]. Так называемые «интеграционисты» типа М. Горбачева стараются продвигать идею о прозападной ориентации и выступают сторонниками быстрой демократизации и создания альянса с евро-атлантическим сообществом. Неоимпериалистический подход, представленный в основе своей коммунистическими и националистическими кругами, борющимися за восстановление баланса в духе бывшей сверхдержавы, утраченного после распада Советского Союза, Цыганков описывает как маргинальный. Две остальные школы являются более дивергентными и, судя по всему, оказывают серьезное влияние на истеблишмент государства. «Сторонники балансов» – такие как бывший министр иностранных дел и премьер-министр Евгений Примаков – стремятся уравновесить Запад посредством превращения России в независимый полюс силы в многополярном мире. К четвертой группе принадлежит В. Путин; эта группа – сторонники общей нормализации и превращения России в великую державу как ее результат. Данный подход заключается в экономическом и военном восстановлении России, которая должна играть важную роль и в международной политике. От позиции Примакова с его приоритетами эту философию отличает серьезное внимание к экономическому фактору, что в целом и превращает идею нормализации в теорию, поддерживаемую нынешними российскими властями[8].

Стараясь развивать экономику страны, администрация В. Путина, по-видимому, была заинтересована в близких отношениях с ключевыми игроками на Западе. Кооперируясь с Германией в основном в сфере энергетики и поддержав США в войне против терроризма, Россия стала активным игроком на поле «ближнего зарубежья» – на бывшей территории Советского Союза, за исключением Украины, Грузии и Азербайджана, Россия смогла аккумулировать силовые ресурсы и создать ситуацию, благоприятную для реализации своих интересов в Центральной Азии, и обеспечивать в этом регионе безопасность и защиту границ. Теоретическая модель, представленная А. Цыганковым, основывается на процессах[9], происходящих на постсоветском пространстве в последние годы.

Запад никогда не рассматривался в России как единый организм. Это подтверждается попытками некоторых политических кругов играть на противоречиях между США и Европой. Эта группа политиков отказывается признавать участие евро-атлантического союза в решении таких вопросов крайней важности, как безопасность и оборона, и в российско-американской противостоянии старается привлечь Европу на сторону Москвы. Эта часть российской элиты чувствует себя ближе к Европе, чем к Америке,

что является логическим переосмыслением традиционных исторических связей между Россией и европейским континентом. Риторика прав человека и критика из Брюсселя и Страсбурга служит предлогом для неприятия «уникальной» Россией Запада как неспособного понять российские реалии. Все это отражается и на внешней политике России, которая часто разрывается между европейской, в целом прозападной и «альтернативной» им ориентациями.

2.2.2. Евразийство как «лекарство» России. Что для Москвы может быть альтернативой Западу? Россия оглядывается назад, на древнюю традицию близких отношений со своими соседями – Китаем, Индией и исламскими государствами в Центральной Азии (Туркменистан, Киргизстан, Таджикистан, Узбекистан, Казахстан), которые появились после распада СССР и по-прежнему нуждаются в российском содействии в вопросах государственного строительства. Считая себя современным государством, способным конкурировать с высокоразвитыми европейскими государствами благодаря своей географии и истории, Россия отрицает в своей внешней политике «восточное направление». Стараясь убедить Запад в существовании общих европейских ценностей, Россия, между тем, весьма активна в сотрудничестве с азиатскими странами и арабским миром и позиционирует себя как великая держава в Восточном полушарии. В последние столетия, особенно в последние десять лет, российские интеллектуалы пребывали в поисках философии, которая смогла бы гармонизировать специфику России в деле построения великой европейской державы и сохранение ее права на «интеграционистский» потенциал на Востоке.

Поиски велись вокруг идеи евразийства, которая на сегодняшний день вызывает широкие дискуссии в среде российских политиков и интеллектуалов. Философия евразийства могла бы быть названа мыслительной реакцией России на процессы, происходящие в международной сфере, и геополитические изменения последнего времени. Новый статус такой огромной страны после утраты ее роли как сверхдержавы и восточноевропейской «буферной зоны», ставшей составной частью европейской сферы безопасности, препятствует появлению единого пояса европейско-российской безопасности, который является мечтой многих российских политиков. Поэтому-то не европейско-российский, а евразийский подход играет главную роль в дипломатии и внешней политике Москвы в данный момент. Эта идея взята на вооружение, с тем чтобы помочь России консолидировать ее традиционный потенциал на границах со странами, имеющими с ней «общее советское прошлое». Евразийство больше препятствует, чем способствует интеграции России с Западом. Оно имеет множество шансов стать идеологической основой для так называемых «реалистов»[10] – группы российских интеллектуалов, разочаровавшихся в какой-либо демократизации России и сомневающихся в превосходстве западных ценностей. Необходимо отметить, что реалисты вместе с либеральными (критическими) реалистами (в понятиях В. Шлапентока) приобретают все большее влияние если не на общественное мнение, то на некоторые интеллектуальные круги в России уж точно.

В своей книге «Мир без России», опубликованной в Москве в 2002 г., российский аналитик О. Арин утверждает, что «Россия стремится обрести статус великой всемирной империи и доказательством этого является ее концепция внешней политики»[11]. Он отмечает, что низкий уровень экономического развития будет препятствовать всем

попыткам руководства страны сделать Россию великой державой любой ценой. Не соглашаясь со стремлениями политических и военных кругов к господству в международных отношениях, О. Арин предлагает так называемую концепцию «рациональной внешней политики» для России, называя страну «государством с его сферой влияния», что означает скорее Содружество независимых государств (СНГ)[12], чем «великую державу». Другими словами, модель О. Арина – это Россия как региональная держава. Обобщив этот подход, мы можем сказать, что взгляд России на свои внешние и внутренние угрозы сопоставим со взглядами таких «региональных держав», как Турция, Китай или Израиль. Арин принадлежит к той группе российских интеллектуалов, которая настроена критически по отношению к официальной политике государства. Одновременно О. Арин считает, что расширение и участие НАТО в миссиях по поддержанию мира на территории СНГ представляют собой опасность для национальной безопасности России[13].

После распада Советского союза в 1991 г. Россия как его главный «государство-преемник» должна была определиться со своей «новой старой» внешнеполитической ориентацией. В российском политическом классе (и старые советские элиты, и демократы активно участвовали в доведении советской империи до ее гибели) спрашивали «Что делать?» и задавали другие риторические вопросы. Российские власти занимались вопросами национальной безопасности как приоритетными и касающимися всего населения. Внешний мир ожидал от России новых решений, касающихся будущих отношений с огромной евразийской державой.

Для соседей России в целом очень важно знать, как будет формулировать свои внешнеполитические приоритеты Москва. Анализируя речи и высказывания российских официальных лиц, они стараются представить себе генеральную линию той политики, которая будет реализовываться новыми правительствами постсоветской России, каковы ее основные риски и угрозы, как их понимают российские элиты и национальные аналитики. Школы, описанные выше, привлекаются к формулированию основных приоритетов непосредственно. При этом Россия чувствует себя обязанной представить мировому сообществу свои приоритеты как можно быстрее, оформляя свои отношения с внешним миром в соответствующих рамках. Быстрота, с которой Россия представляет свою доктрину на обсуждение международным интеллектуальным кругам, связана с тем, что она стремится предстать перед миром как страна, осознающая свои приоритеты и готовая к сотрудничеству на всех уровнях, особенно с высокоразвитыми западными странами. Это является также и сигналом для многочисленных элит (во многом советских) в азиатском регионе. Между тем основными адресатами любой российской доктрины по-прежнему являются страны СНГ.

После 1992 г. Россия имела несколько проектов концепции национальной безопасности и внешней политики, один лучше другого. Однако основные приоритеты с небольшими изменениями оставались стабильными.

Не перечисляя всех нюансов этих текстов, мы считаем важным представить их основные моменты, отражающие подходы традиционных школ международных отношений в России. Мы ограничимся лишь двумя из них – стремлением к обретению статуса великой державы и отношениями России с «ближним зарубежьем».

Одна из первых концепций внешней политики – принята в 1992 г. – отражала тот факт, что Россия утратила свой статус сверхдержавы, хотя представляла собой «великую державу с глобальными интересами»[14]. В документах, принятых в сле-

дующие годы, Россию продолжала называться великой державой, при этом первостепенной задачей являлось экономическое возрождение. При В. Путине самоощущение страны как великой державы было усилено, что отразилось на нескольких доктринах. Отношения с СНГ, называемым также «ближним зарубежьем», по-прежнему оставались высшим приоритетом в российской внешней политике. Проблемы, связанные с соотечественниками, стали дополнительным фактором, интенсифицирующим отношения России с СНГ, где по-прежнему живут миллионы этнических русских. Таким образом, интеграция или, лучше сказать, реинтеграция двенадцати государств, возникших на развалинах Советского Союза, на основе культурных связей между бывшими советскими республиками остается главным приоритетом во внешнеполитической концепции России.

3. Связанные нуждой и страхом. Окончание «холодной войны» в 1989-1991 гг. стало возможным лишь благодаря прекращению идеологической конфронтации между блоками. Это означало, что степень недоверия между двумя полюсами мира стала меньше, но не оно исчезло окончательно. В обоих лагерях оставалась группа политиков и интеллектуалов – сторонников конфронтации. Прогрессивные силы в Европе и России, которые энергично поддерживали примирение Москвой и западного мира, начали искать возможные способы сотрудничества. Вскоре стало ясно, что существует множество сфер, где тесные связи и реальное сотрудничество были весьма желательны. Окончание «холодной войны» не означало, что человечество стало свободным, а вызовы миру исчезли. Под воздействием глобализации в мировой экономике вызовы стали также «глобальными»: международная преступность и терроризм были справедливо обозначены как новые угрозы Новому мировому порядку.

3.1. Общая стратегия. Несмотря на, возможно, различные иконографические ощущения – реминисценции «холодной войны», некоторые сомнения относительно западных идеалов и институтов; некоторое раздражение внутренней политикой ЕС из-за антироссийских взглядов в прибалтийских странах и, в меньшей степени, в Польше; резкие, но относительно «молчаливые» диспуты, связанные с Балканами, диктатурой в Белоруссии и реформами на Украине; и чувство опасности, проистекающее из различных географических регионов (для европейцев – из средиземноморского бассейна, для россиян – с Кавказа), ЕС и Россия обречены быть соседями и иметь общее видение проблем безопасности: они равно обеспокоены такими опасными явлениями, как распространение оружия массового поражения, терроризм, вызывающий их беспокойство больше остальных, и энергетика как мощный связующий фактор.

Для ЕС и России новое стратегическое положение Европы характеризуется четырьмя структурными недугами: региональными конфликтами, объясняемыми как результат бедности и плохих условий жизни для половины населения земного шара; плохим управлением во многих странах, пораженных хронической коррупцией, властными злоупотреблениями и слабостью институтов; всемирным потеплением, рассматриваемым как одна из первостепенных угроз для европейской территории; в конце концов, зависимостью ЕС от внешних энергетических источников, которая к 2030 г. достигнет 70%. Хорошие отношения с Россией могли бы помочь в решении этих проблем, для чего необходимо признать, что Россия справедлива в своих требованиях, постоянна в своем юморе и разумна в своих ценах. Недавний скандал с Украиной в связи газовыми поставками ясно показал, насколько важно избавить свободное сотрудничество

ЕС и России от таких значительных противоречий. ЕС обязан продолжать поиск альтернативных энергетических носителей, но, даже допуская, что источники чистой энергии создадут море возможностей, и ЕС сможет иметь новые источники нефти и газа, используя в том числе кавказские трубопроводы, работающие «на полную мощность», европейская экономика все равно будет нуждаться во все большем количестве нефти и газа из России.

В этом стратегическом контексте четыре угрозы будут становиться все более общими, оказывая влияние как на ЕС, так и на Россию: мегатерроризм, стремящийся неограниченно использовать насилие и вызывать массовые катаклизмы; распространение оружия массового поражения, понимаемое как «самая большая угроза миру и безопасности наций»; существование таких отсталых государств, как, например, Сомали, Ливия и Афганистан. Эти государства являются отличной почвой для появления всех видов криминальных элементов, порождают тысячи беженцев и формируют наркопотоки. Однако главной и наиболее сложной проблемой является то, что эти четыре угрозы легко сопрягаются между собой: согласно СБ ЕС, «если произойдет соединение этих разных элементов – терроризма, достигающего своего максимума, доступности оружия массового поражения и упадка государственных систем, мы столкнемся с реально огромной угрозой».

Чтобы защитить и предостеречь Европу и Россию от столкновения с катастрофическими последствиями этих угроз, их стратегический альянс должен быть скреплен и направлен на достижение трех стратегических целей: 1) активное участие в обеспечении стабильности и хорошего управления у соседей, 2) сотрудничество в деле поддержания международного порядка, основанного на эффективной многополярности, 3) противостояние старым и новым угрозам.

1) Для достижения первой стратегической цели ЕС и Россия должны решить задачу, заключающуюся в создании «кольца» хорошо управляемых государств на востоке ЕС и на западе России. В перечень стабильных государств, находящихся между ЕС и Россией, помимо прочих входят Украина, Молдова, Белоруссия и кавказские государства; на Ближнем Востоке окончательное решение палестино-израильского конфликта является стратегическим приоритетом и для европейцев, и для России; что касается средиземноморских стран, то ЕС склонен налаживать с ними плодотворные экономические и культурные отношения, в том числе в сфере безопасности, в рамках Барселонского процесса (1995 г.). Относительно чеченского конфликта европейцы сейчас настроены менее критически, чем раньше, и война исчезла из наших СМИ и рейтингов общественного мнения.

2) ЕС и Россия должны быть сторонниками международного порядка, основанного на трех столпах: сильное международное сообщество, хорошо функционирующие международные институты и право как основа порядка. Данные векторы касаются их обоих. Будучи серьезным партнером НАТО, Россия не должна отказываться от своей главной роли, наоборот, она может вносить свой реальный и значительный вклад в большинство операций НАТО и влиять на решения, принимаемые в Совете НАТО. Россия и ЕС должны стремиться усиливать и обустраивать ООН, с тем чтобы эта организация могла выполнять свои задачи во всей полноте. Они должны работать совместно, чтобы открыть двери ВТО для новых стран и, решая новые проблемы, содействовать появлению таких новых институтов, как Международный уголовный суд. Более того, политика, направленная на прогресс и тор-

говлю, могла бы стать эффективным инструментом поддержания стабильности, в том числе в ходе реализации концепции «приоритетных обязательств», что могло бы служить преодолению любого надвигающегося кризиса еще до того, как будет достигнута точка невозврата и ситуация обрушится в прямое насилие. В своей сфере влияния России имеет крайне важные обязательства, касающиеся поддержания стабильности. В возможном конфликте с Ираном Россия не может не сыграть ключевую роль.

Порядок и стабильность на огромной территории Евразии могут быть обеспечены лишь в том случае, если Россия и Европа совместно займутся ответами на вызовы безопасности в данном регионе.

3) В конце концов, ЕС и Россия имеют общие основания для предотвращения угрозы своей безопасности. Из своего недавнего опыта, связанного с борьбой с терроризмом, распространением ОМП и прямым вмешательством в дела различных регионов во всем мире, ЕС и Россия могут сделать следующие выводы: 1) источник опасности в нынешние времена очень часто находится далеко, поэтому при появлении новых угроз первая линия обороны будет проходить за границей; 2) новые угрозы весьма динамичны: распространение ОМП, терроризм, организованная преступность и т.д. являются той чумой, которая без применения соответствующей вакцины превращается в тяжелые и хронические формы, преодолевающие любые границы; 3) в этом смысле любой новый вызов безопасности не является чисто военным, и каждый из них – терроризм, распространение ОМП и распад государств – требует использования комбинации различных инструментов. Для ответа на все эти вызовы необходимо межгосударственное сотрудничество.

3.2. Распространение ОМП. Среди угроз, названных выше, распространение ОМП имеет предельную важность. Европейцы и американцы боятся, что устаревающие технологии России, – как это показала прежде всего катастрофа в Чернобыле, а затем и драматические события с подлодкой «Курск», станут новым вызовом их безопасности. Мультиплицирующим фактором этой угрозы являются такие обширные террористические сети, как Аль-Каида, стремящиеся к обладанию ядерным, биологическим и химическим оружием. При этом обедневшее российское государство имеет большой соблазн продавать свои ядерные ноу-хау, чтобы извлечь из этого экономическую выгоду: примером в данном случае служит Иран.

Основываясь на этих соображениях – тем более что администрация Буша, приняв их к сведению, постаралась включить «превентивную войну» в свою стратегию безопасности, заклеймить страны, стремящиеся к обладанию ОМП, как «изгоев» и начала строительство «противоракетного щита» для предотвращения атак подобного рода на американскую территорию, – европейцы и русские не должны закрывать глаза на реальность: распространение ОМП является наибольшей проблемой в международных отношениях в послевоенную эпоху, если не самым большим дестабилизирующим фактором этих отношений.

12 июня 2001 г. франко-германский Совет по безопасности и обороне принял декларацию, в которой прямо утверждалось: «…риск, связанный с распространением ОМП, требует усиления многосторонних инструментов нераспространения… Европейский Союз должен проявить инициативу в этом направлении, основанную на универсальном кодексе поведения, предписанном режимом контроля за ракетными технологиями, …эта

инициатива должна включать в себя созыв в надлежащее время международной конференции»[15].

Этот документ, опубликованный за три месяца до 11 сентября 2001 г., мог бы рассматриваться как один из отправных пунктов, позволивших сформулировать два года спустя СБ ЕС и показать, что споры между европейцами и американцами абсолютно не касались их итогового решения, а были связаны лишь с выбором наилучшей политики и инструментов для ответа на общую угрозу.

С одной стороны, американцы, находясь на пике своего военного могущества, склонны отвечать на распространение ОМП известной комбинацией мер, размахивая «мечом». Значительная часть американской «интеллигенции», неоконсерваторы, призывают увеличить военные расходы до 4% ВВП, т.е. до более 400 млрд. долларов, исповедуя при этом стратегию, центральным моментом которой является «основополагающая силовая концепция»: Соединенные Штаты должны быть готовы участвовать в двух «больших региональных конфликтах» (двойной БРК) одновременно на расстоянии тысячи километров друг от друга с использованием самых новейших технологий. В целом же общие военные усилия по развитию технологий и транспорта должны обеспечить «революцию в военных делах».

С другой стороны, европейцы не имеют ничего против хорошего глобального управления в рамках ООН совместно с другими – региональными – организациями; многосторонних мер, направленных на решение общих проблем; дипломатии вместо силы; конвенционального режима инспекций и санкций для наказания тех акторов, которые нарушают международное право.

В то время как европейцы поддерживают «юрисдификацию» международных отношений, но не как результат их слабости, о чем несправедливо говорят неоконсерваторы, а как результат понимания того, что «универсализация» международного права является лучшей гарантией в XXI в., американцы непреклонно предпочитают «деюрисдификацию» международных отношений, рассматривая международные организации лишь как «форум для сплетен», где народы «говорят без остановки», понимая международное право лишь как серию практик, являющихся «сырьем для строительства и моделирования в соответствии со своими политическими предпочтениями»[16], видя в международном праве, в конце концов, лишь препятствие для глобального превосходства Америки. Короче говоря, Гулливер не хочет быть связанным лилипутами.

Как результат этих подходов были разработаны два документа: «Базовые принципы стратегии против распространения оружия массового поражения» и «План действий для применения базовых принципов стратегии против распространения оружия массового поражения».

Документ, озаглавленный «Базовые принципы стратегии против распространения оружия массового поражения», говорит об особом характере этого оружия, его возможностях, связанных с дестабилизацией международных отношений, и «неконтролируемых последствиях», которые могут иметь место в случае захвата его террористами. Сталкиваясь с вызовом своей безопасности, ЕС понимает, что «первая линия обороны» состоит из превентивных мер политического и дипломатического характера – многосторонних договоров и режима контроля над экспортом, включая эффективную работу компетентных международных организаций. В том случае, если принятие первого набора мягких мер будет провалено, «Совет безопасности ООН должен будет сыграть главную роль»: при уважении к международному

праву любые совместные действия – санкции, перехват транспортных средств и, если потребуется, использование силы – должны реализовываться в соответствии с Уставом ООН, глава VII, избегая при этом односторонних действий со стороны отдельного государства или группы стран.

ЕС осознает, что распространение ОМП – явление всемирного масштаба, отсюда сотрудничество с Соединенными Штатами и Россией только приветствуется.

19 июня 2003 г. Совет Европы, проводимый в Фессалониках, одобрил «Декларацию о нераспространении оружия массового поражения», в которой говорилось: «В соответствии с уже установленными базовыми принципами мы до конца года обязуемся завершить разработку соответствующей стратегии ЕС для предотвращения угрозы распространения ОМП, а также продолжить развивать и дополнять План действий ЕС в качестве приоритетного направления»[17].

Несмотря на то что, как отмечает Совет Европы, стратегия, направленная против распространения ОМП, «является главным элементом в стратегии безопасности», имеющей более общий характер и равно одобренной в ходе того же саммита, ее разработка стала первым шагом, сделанным в соответствующих условиях по дипломатическим каналам.

Что касается соответствующих условий, то даже до 11 сентября 2001 г. некоторые страны ЕС и особенно «большая тройка» в своей шкале безопасности придавали рискам, связанным с распространением ОМП, приоритет, поскольку бывшие советские арсеналы находились в плачевном состоянии, а страны в горячих точках планеты, имеющие сомнительные намерения, испытывали растущий интерес к подобному роду вооружений, в том числе для возобновления атак со стороны мессианских сект и международного терроризма.

После 11 сентября 2001 г. страх перед возможным обретением мегатеррористами ядерного оружия подстегнул усилия международного сообщества и ЕС как активного члена этого сообщества, отчаянно пытавшегося сделать инструменты своей политики более эффективными.

В дипломатическом плане в начале 2003 г. Вашингтон усилил свой прессинг на Багдад – теоретически, чтобы противодействовать маневрам иракского режима, направленным на обладание ОМП, искусственно связав режим с террористическими структурами, в результате чего американские СМИ постарались сделать населению прививку, с тем чтобы получить его «добро» на незаконные действия. Они также заставили европейские страны обозначить свою согласительную позицию по данному вопросу, что в свою очередь послужило и внутренней консолидации ЕС, так как его голос в столь сложном и деликатном деле был услышан.

Принятие Советом Европы стратегии, направленной против распространения ОМП, является шагом вперед, поскольку обеспечивает унификацию европейского голоса, когда речь заходит о столь сложных и опасных угрозах; содействует возникновению многосторонней и скоординированной реакции, поддерживая первенство Совета Безопасности, когда он принимает принудительные меры; порождает чувство ответственности у ЕС, который должен бдительно наблюдать за процессами распространения ОМП, поскольку оно может объявиться в средиземноморском бассейне, и одновременно получает благорасположенность со стороны Соединенных Штатов, желающих обрести в ЕС адекватного и конструктивного партнера, способного противостоять угрозам распространения ОМП.

Похожие документы ратифицирует и Россия. Хорошо известный российский аналитик Юрий Федоров пишет, что «наиболее важные директивы – Концепция национальной безопасности и Военная доктрина, одобренная В.Путиным в 2003 году, – устанавливают общие рамки ядерной политики России». Ученый подчеркивает, что эти документы «не разделяют вопросы, относящиеся к стратегическим и субстратегическим силам (за одним исключением), и говорят о ядерном оружии в целом»[18].

Как в государствах ЕС, так и в России распространение ОМП рассматривается как одна из наиболее серьезных угроз. Являясь ядерной державой, Россия стремится к запрещению любого вида распространения ОМП среди государств и негосударственных акторов. Политические и научные круги постоянно говорят о важности строгого контроля над ядерными базами в России и предотвращении террористических атак с использованием ядерного оружия. Российский истеблишмент понимает опасность распространения ОМП в контексте борьбы с международным терроризмом.

4. Заключение. ЕС и Россия могут быть названы партнерами по необходимости. Они являются географическими близнецами; взаимозависимы экономически и совместимы стратегически. Оба образования озабочены процессами выживания, центральным моментом которых является превращение из региональной державы в державу мировую. Для ЕС очень важно использовать потенциал своего широкого сотрудничества с Россией как преемником бывшей царской и советской империи.

Имея богатую историю противостояния и одновременно мирного сотрудничества, Москва и Брюссель чувствуют себя обязанными извлекать пользу из нового уровня многосторонних отношений. Для России это прежде всего связано с экономическим развитием, территориальным единством и политической централизацией. Для Европы – это путь из небытия в реальность, от политического противостояния к политическому единству и от зависимости от США к независимости в кооперации и диалоге. К сожалению, решение общих проблем (альтернативные пути получения энергоносителей с Кавказа и из Центральной Азии, расширение НАТО в направлении бывших советских республик Украины, Грузии, Азербайджана и т.д.) видится политическим элитам ЕС и России по-разному.

Без сомнения, Россия и Европа имеют общий стратегический ландшафт. У них общие возможности и враги. Они мечтают о многополярном мире, сильном Совете Безопасности, позволяющем уравновесить американскую мощь, о мире без террористических организаций, мирном Ближнем Востоке и недопущении распространения ОМП. Они, в частности, должны стремиться к стабильности в Восточной Европе. При этом Россия и Европа не так часто садятся за стол переговоров. Они слишком самодостаточны.

ЕС не должен действовать в изоляции. Угрозы, с которыми сталкиваются европейцы, те же, что и для их ближайших партнеров. ЕС должен достигать поставленных целей в деле обеспечения собственной безопасности, действуя совместно как с международными организациями, так и с ключевыми акторами. В этом смысле «трансатлантическое сотрудничество незыблемо», однако любой вид отношений ЕС «будет эксклюзивным», поскольку ЕС будет стремится к стратегическому партнерству с Россией, Японией, Китаем, Канадой и Индией.

Успехи на пути демократизации, развитие гражданского общества и полномасштабный переход в России к рыночной экономике смогут сделать диалог ЕС и России

более активным. Возмужалая российская демократия, критически воспринимающая сегодня ЕС, будет способна преодолеть имперское и частично ретроспективное мышление россиян в отношении Европы как некоей целостности и особенно в отношении новых членов ЕС, Польши и прибалтийских государств, что поможет поднять сотрудничество с Брюсселем на более высокий уровень.

Россия по-прежнему воспринимает Европу как некое пристанище для независимых государств. В какой-то степени это правильно и логично: она предпочитает иметь двусторонние отношения со странами, чем поддерживать двусторонний диалог с ЕС в целом. С другой стороны, европейские страны чувствуют себя более уютно в диалоге с Россией, когда используют институты ЕС, в частности, по таким вопросам, как энергетика, права человека и, конечно же, торговля и безопасность. Очевидно, пройдет немало времени, прежде чем Россия согласится иметь дело с ЕС как единым актором. У европейцев есть шанс ускорить сотрудничество с Россией, «налаживая мосты» со всеми ее социальными группами, делая упор на политические и экономические элиты, представителей армии, неправительственные организации, гражданское общество, а также молодежь и студенчество.

В последние десять лет недостаточная помощь европейцев демократическим институтам России и концентрация на важных для них проблемах энергетических поставок из России было позицией в отношении Москвы неправильной. Только через глубокую демократизацию, затрагивающую все сферы общественной жизни и государственных структур, Россия имеет шанс стать для Европы подлинным и надежным партнером, создавая с ней «альянс для будущего» на основе общих ценностей.

Европейцы беспокоятся о своем будущем. Россия, как представляется, обеспокоена своим прошлым. Они должны обрести общую повестку дня. Настало время ее написать.

Перевод с англ. Ю.В. Василенко

---

[1] Everts S., Keohane D. The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure, Survival. Autumn, 2003, Vol. 45, nº 3. P. 167-186, 175.

[2] Solana Madariaga J. Joint meeting of the Committees on Foreign Affairs and Defence Policy of the EU national parliaments. Brussels, 2003. 10 Sept.

[3] Remacle E. L'Intégration de la politique de défense européenne, potentiel et limites, en la obra La Grande Europe / Institut d'Études Européennes. 2003. P. 321-331, 330.

[4] Sorroza Blanco A. La Política de Seguridad y Defensa en la Futura Constitución Europea: Análisis del Real Instituto Elcano. URL: www.realistitutoelcano.org/análisis (дата обращения: 24/06/2003).

[5] Согрин В.В. Три превращения современной России (1985-2005) // Отеч. история. 2005. №3. С. 8.

[6] Utkin A. Russia and the West: The day After. Geneva, 1995. №3. P. 15.

[7] Tsygankov A.P. Vladimir Putin's Vision of Russia as a Normal Great Power // Post-Soviet Affairs, 2005. №21/2. P.. 135.

[8] Tsygankov A.P. Op.cit. P. 136-138.

[9] Создание Шанхайской «пятерки» усилило пророссийскую ориентацию в ведущих странах Средней Азии – Казахстане и Узбекистане, которые возглавляются харизматическими лидерами Н. Назарбаевым и И. Каримовым.

[10] Понятие «реалисты» введено российским интеллектуалом В. Шлапентоком, который анализировал развитие России во время правления В. Путина и сравнивал различные течения в современных российских масс-медиа, интеллектуальных кругах и ведущих российских колумнистов. (Shlapentokh V. Two Simplified Pictures of Putin's Russia, Both Wrong // World Policy Journal. 2005. P. 61-72).

[11] Арин О. Мир без России. Прогнозы, перспективы, предсказания. М., 2002. С. 431.

[12] Ibid. P. 444.

[13] Ibid. P. 450.

[14] Sergounin A. Russia: a long way to the national security doctrine (Working paper). Copenhagen, 1998. P. 7.

[15] Franco-German Defence and Security Council Fribourg. 12 June 2001. §7.

[16] Pérez-Prat L. Poder y Derecho Internacional // El Nuevo Orden Americano. ¿La Muerte del Derecho? / Coordinado por R. Soriano y J.J. Mora. Madrid, 2005. P. 159-183, 169.

[17] European Council Thessalonica, 19-20 June 2003, Anexo II «Declaration on non-proliferation of weapons of mass destruction». §3.

[18] URL: http://www.ciaonet.org.proxy.www.merln-europe.org/wps/fey02/fey02.html (дата обращения: 24.2.2006).

VII КАФЕДРА

Рецензия на книгу:

БОРИСОВ А.А., ВАСИЛЕНКО Ю.В. ИММИГРАНТСКИЕ СООБЩЕСТВА В РОССИИ: МОДЕЛИ ИНТЕГРАЦИИ. ЕКАТЕРИНБУРГ: ИЗД-ВО УРО РАН, 2007.

Вопросам, связанным с миграцией на постсоветском пространстве, посвящен значительный массив литературы. В России наибольшее внимание было уделено иммиграции из бывших союзных республик в РФ. Не остались в стороне от этого и пермские обществоведы[1]. Новым вкладом в изучение данной проблематики стала монография А. Борисова и Ю. Василенко «Иммигрантские сообщества в России: модели интеграции», написанная на материале Пермского края.

В ходе исследования были использованы прямое неконтролируемое наблюдение, свободное индивидуальное интервью с элементами стандартного и фокусированного интервью и индивидуальное анкетирование представителей ряда этнических мигрантских групп: азербайджанской, армянской, китайской, таджикской и чеченской. Книга разбита на главы в соответствии с тематическими темами исследования: причины и масштабы миграции в Пермский рай («Почему они приезжают?», «Почему они не уезжают?» и др.), самоощущение мигрантов в Пермском крае, их отношения с местным населением («Кто они на самом деле?», «Что мы думаем о них?», «Что они думают о нас?» и др.), внутренняя формальная и неформальная организация этнических групп мигрантов («Кто у них все решает?», «Как они относятся к тем, кто решает все у нас?» и пр.) и др. В каждой главе выделено несколько моделей интеграции, обоснование и исследование которых является рабочей гипотезой авторов. Это модели «мусульманская» (с подразделениеми на «азербайджанский», «таджикский» и «чеченский» варианты), «христианская» (армянские мигранты) и «китайская».

Нужно отметить, что авторам достаточно глубоко удалось проникнуть во внутреннюю структуру мигрантских сообществ. Например, подробно описано деление внутри одного и того же этнического сообщества, в том числе межпоколенное, основанное на разном отношении к интеграции, разной степени и форме проявления этнического самосознания и т. п. Как отмечают исследователи, различия наблюдаются не только между мигрантами, прибывшими в Пермский край в разные эпохи (советскую и постсоветскую), в разных условиях и по разным причинам, но и внутри семей. Отмечены и разные подходы социально-профессиональных когорт в этнической группе («общественники», «чиновники», «торговцы» и пр.). Все это позволяет более полно представить этническую картину современного Пермского края, чем дробление населения на более или менее условно-единые этносы, а следовательно, проводить более гибкую региональную этнополитику.

Вместе с тем у различных групп и подгрупп мигрантов прослеживаются некоторые общие черты. Например, представители самых разных мигрантских слоев отмечают привлекательные с их точки зрения черты Пермского края: общую социально-экономическую и этнополитическую стабильность, отличающую Пермь даже от ближайших соседних регионов (Свердловская область).

Знакомство с рецензируемой монографией заставляет обратить внимание на ряд моментов.

К сожалению, нигде в ней не дается общая характеристика исследования: не указываются сроки его проведения, географические рамки (только город Пермь или Пермский край), масштабы выборки и пр. В тексте приведены цифры, характеризующие участников индивидуального анкетирования: 67 азербайджанцев, 30 чеченцев, 90 таджиков, 120 армян и 73 китайца. Дана и их разбивка на профессиональные группы: в общей сложности 22 «общественника», около 200 предпринимателей, включая рыночных торговцев, более 80 представителей интеллигенции и госслужащих, 66 рабочих (только среди таджиков). Сам по себе масштаб анкетирования – без малого 400 человек – выглядит достаточно репрезентативно, но любому заинтересованному читателю наверняка хотелось бы знать о масштабах и методах исследования больше.

Спорным кажется и принципиальный отказ авторов от попыток количественного анализа мигрантских сообществ, о чем они неоднократно прямо говорят в монографии (с. 13-14, 18, 52). Во-первых, без квантификации не может быть истинной науки. Во-вторых, в одной из глав авторы все-таки приводят достаточно подробную статистическую информацию, основанную на анкетировании, о самооценке мигрантских сообществ. В результате две части книги (а указанная глава занимает около 40% общего объема) выглядят почти несовместимыми, хотя каждая половина по-своему очень содержательна.

В ряде случаев авторы достаточно вольно интерпретируют некоторые распространенные термины и понятия. В первую очередь это касается ключевого понятия «иммигрант», к числу которых авторы относят и чеченцев (с. 10-11 и др.). Правда, в монографии подробно указываются причины такой трактовки. Среди аргументов в пользу соответствующего объяснения есть и такой: чеченцы в Пермском крае сталкиваются с такими-же трудностями интеграции, как и «настоящие» иммигранты – иностранцы. Но с неменьшими трудностями сталкивается и пермяк, приехавший в Москву, однако там (по крайней мере, пока Москву не признали отдельным от России государством) пермяка иммигрантом никто не считает. Для обозначения этой категории лиц существует универсальное слово «мигрант».

Несколько раз в тексте авторы используют слово «этничность» для обозначения общественной группы (с. 9-11 и др.). Однако согласно общепринятой трактовке этничность связывают с принадлежностью к группе или с самоощущением такой принадлежности. Таким образом, этничность – не сама по себе группа, а одно из ее качеств или одно из качеств члена группы.

Рецензируемая монография заставлят задуматься о некоторых «проклятых вопросах», выходящих за пределы темы, обозначенной в заглавии. Например, о том, существовал ли «советский народ как новая историческая общность людей» и, если существовал, то сохранились ли до наших дней его следы. Приводимые авторами выкладки в отношении армянской этнической группы в Пермском крае, особенно «старых» армян, прибывших в Пермь еще при советской власти, довольно убедительно подтверждают, что такая метаэтническая общность на какой-то стадии формирования существовала

и следы ее существования сохранились до сих пор. Об этом же свидетельствуют и собранные авторами материалы о существовании некоторых других мигрантских группах. Именно существованием в прошлом «единого советского народа» скорее всего объясняется отмеченное в монографии подчеркнутое нежелание «пермских» армян, особенно «старых» мигрантов (с. 21-22), признавать себя иммигрантами – они считают себя неотъемлемой частью единого этнополитического целого, обитавшего на едином пространстве СССР. Армянские мигранты, пишут авторы, «в целом мало чем отличаются от обыкновенных российских мигрантов, волею судьбы оказавшихся на новом месте» (с. 27, 33-34). В таком случае речь может идти о внутригосударственной (внутрисоветской или внутрироссийской) миграции, но не об иммиграции.

Частично связан с этим и другой вопрос: до каких пор самого приезжего или его потомков следует считать (им)мигрантами? Следует ли признавать иммигрантами во втором поколении детей тех же самых «старых» армянских мигрантов, или их нужно уже рассматривать как местных жителей армянского происхождения? Именно так называют представителей второго поколения китайцев, живущих в России: «россияне китайского происхождения». Были ли иммигрантами, или, точнее сказать, до каких пор ощущали себя мигрантами, известные пермяки – доктор Граль, А. Вагнер, А. Бартоломей, Д. Цай, Л. Кертман? Считала ли себя мигрантом балерина Надежда Павлова, когда из Чувашии приехала учиться в Пермь или когда из Перми уехала для дальнейшей работы в Москву? Можно ли признавать иммигрантами президентов США Ф.Д. Рузвельта, Дж. Кеннеди, отца и сына Дж. Бушей? Ответов на эти вопросы в монографии нет, но авторы ее и не предусматривали их обсуждение. Приведенные в книге материалы напоминают, что вопросы эти в мировом обществоведении стоят и остаются неразрешенными.

Возникают и другие подобные упомянутым «глобальные» вопросы. Как видно, монография получилась побуждающей к размышлениям, по распространенному в англоязычной научной литературе выражению «thought-provoking». Она, безусловно, будет полезна работникам администрации различного уровня (и не только в Пермском крае), по роду деятельности связанным с решением «национального вопроса», и соответствующим академическим исследователям. Легкий, образный язык делает монографию доступной работникам PR-агентств, средств массовой информации, членам предвыборных штабов и студентам. Не исключено, что и сами активисты этнических мигрантских сообществ увидят в ней «зеркало», помогающее лучше разобраться в себе и в своих проблемах.

Б.И. Поварницын

---

[1] См., например: Национальный вопрос в городском сообществе: Социокультурные характеристики межнациональных отношений в большом уральском городе на исходе XX века. Пермь, 2003; Федеральная миграционная служба и миграционные процессы в регионах России: история и современность. Пермь, 2008.

НАШИ АВТОРЫ

БЛЕСА АЛЕДО Пабло Сальвадор – доктор журналистики, профессор факультета социальных наук и коммуникации, вице-ректор международных отношений и коммуникации, Католический университет Сан-Антонио, (г. Мурсия, Испания).

БЛУСЬ Павел Иванович – кандидат географических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета, начальник аналитического управления аппарата Правительства Пермского края.

БОРИСОВ Андрей Александрович – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета.

БУРДЮГОВА Наталья Сергеевна – соискатель кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета.

ВАСИЛЕНКО Юрий Владимирович – кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета, старший научный сотрудник Пермского филиала по исследованиям политических институтов и процессов Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук.

ВОРОБЬЕВ Александр Анатольевич – депутат Тамбовской городской Думы, координатор Тамбовского регионального отделения политической партии «ЛДПР».

ГАСИМОВ Заур – доктор истории, научный сотрудник Института европейской истории (г. Майнц, Германия).

ИРХИН Юрий Васильевич – доктор философских наук, профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, академик Академии гуманитарных наук и Академии политической науки РФ.

КРАСИЛЬНИКОВ Дмитрий Георгиевич – доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета, директор Регионального института непрерывного образования Пермского государственного университета.

КУСМАРЦЕВ Кирилл Михайлович – студент V курса факультета истории и международных отношений Волгоградского государственного университета.

ЛАНГИНЕН Алексей Владимирович – кандидат философских наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета.

ЛОМОНОСОВ Матвей Юрьевич – соискатель отдела европеистики Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамера).

МРИЩУК Александр Анатольевич – директор дирекции безопасности ОАО «Территориальная генерирующая компания №9».

НИКИТИН Алексей Сергеевич – аспирант кафедры истории и политологии Государственного университета управления (г. Москва).

ПОВАРНИЦЫН Борис Игоревич – доктор исторических наук, профессор кафедры государственного управления и истории Пермского государственного технического университета.

ПОРОШИНА Александра Александровна – специалист отдела молодежной политики Министерства культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края, соискатель кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета.

РЕКЩ Магдалена – докторант кафедры политологии Университета в Лодзи (Польша).

РОМАНОВ Олег Анатольевич – кандидат политических наук, доцент кафедры социологии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

САНЖАРЕВСКИЙ Игорь Иванович – доктор политических наук, профессор кафедры связей с общественностью Тамбовского государственного технического университета.

САФОНОВ Антон Александрович – ассистент кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета.

СМЕТАНИН Андрей Владимирович – аспирант кафедры новейшей истории России, ассистент кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета.

СУХИХ Валерий Александрович – доктор экономических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Пермского государственного университета, председатель Правительства Пермского края.

СЫСОЛЯТИНА Елена Леонидовна – аспирант кафедры социально-политических наук Уральского государственного университета им. А.М. Горького (г. Екатеринбург).

ТАБОЛЬСКАЯ Виктория Валерьевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры товароведения и экономики Набережночелнинского государственного торгово-технологического института (Республика Татарстан).

ТРОИЦКАЯ Елизавета Александровна – ассистент кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета.

РЕЗЮМЕ

Сухих В.А. Основные концептуальные положения и принципы социоэкономической парадигмы регионального управления

В статье излагаются авторские концептуальные установки и раскроем сущностные характеристики основных концептов новой парадигмы регионального управления, которые оказывают решающее влияние на основные векторы социально-экономического развития регионов России, в том числе и Пермского края. Особое внимание уделяется характеристике особенностей организации управленческой деятельности на региональном уровне в современных условиях рыночных отношений и возрастающей конкуренции. Обосновывается возможность применения методов менеджмента и маркетинга к управлению региональным развитием.

Sukhikh V.A. Basic Conceptual Foundations and Principles of the Socioeconomic Paradigm in Regional Governance

The article contains author's conceptual foundations and essential characteristics of major concepts of a new paradigm of regional governance and their decisive influence on major trends of social and economic development of Russian regions, including Perm Krai. A special emphasis is put on special features of organization of administrative activities on regional level under the new conditions of a market-oriented economy and growing competition. Grounds are given for a possibility of regional development governance with the use of management and marketing methods.

Ирхин Ю.В. «Электронное правительство»: зарубежный опыт и российские реалии

В статье рассматриваются теоретические основы «электронного правительства», современный зарубежный опыт его функционирования. Дается анализ как достижений «электронного правительства», так и его проблемных сторон на примере США, Канады, Великобритании, Финляндии, Кореи и Сингапура. Показывается значение различных составляющих «электронного правительства»: технологической, профессиональной, управленческой, этической и др. Раскрываются особенности становления и функционирования «электронного правительства» в российских условиях, включая его региональную составляющую. Приводятся методики анализа и оценок «электронного правительства».

Irkhin Yu.V. «Electronic Government»: the Foreign Experience and the Russian Realias

The article analysis theoretical basis of the e-government, contemporary experiences of its activity. The author describes main achievements and problems of the e-governments in the USA, Canada, Great Britain, Finland, Republic of Korea, Singapore. He writes about

the different components of the e-government: technology, cybernetic, government, ethics, skills and so on. The author describes content and specificity of the Federal Russian e-government and its regional component. In the article the researching methods of the e-government are discussed.

Сысолятина Е.Л. Современный парламентаризм: институционально-правовая парадигма

Представленная статья посвящена проблеме выявления сущности современного парламентаризма, которая рассматривается сквозь призму институционально-правовой составляющей данного феномена. Основная идея статьи в том, что парламентаризм – это неотъемлемый элемент государственного управления, базовыми принципами которого являются: главенствующая роль парламента в качестве общенационального представительного органа государственной власти, высокий уровень законодательной и контрольной компетенции парламента при взаимодействии с другими органами власти, разделение властей.

Sysolyatina E.L. The Modern Parliamentarism: the Institutional and Law Paradigm

The submitted article is devoted to a problem of revealing the essence of modern parliamentarism which is considered through a prism of institutional and legal part of this phenomenon. The basic idea of article is that parliamentarism is an integral element of the government which base principles are a predominating role of parliament as a national representative body of the government, a high level of the legislative and management competence of parliament at interaction with other authorities, division of authorities.

Сметанин А.В. Моделирование неиерархических организаций: случай парламента

Проблема моделирования сложных неиерархических организаций, вроде парламента, требует внедрения принципиально новых средств анализа. Одним из таких средств является социально-сетевой анализ, адаптированный к особенностям парламентской организации. Ретроспективное моделирование Государственной Думы России подтверждает адекватность предложенной методики.

Smetanin A.V. The Modeling of Non-hierarchical Organizations: the Case of Parliament

Modeling of non-hierarchical organizations like parliament needs absolutely new analytical tools. One of them may be social-network analysis adapted to organizational features of parliament. Retrospective modeling of the Russian State Duma confirms adequacy of the offered technique.

Санжаревский И.И., Воробьев А.А. Проблемы трансформации оппозиции в российском политическом процессе

В конце XX начале XXI веков в политической системе Российской Федерации произошли существенные изменения, которые все чаще заставляют «практикующих» политологов, политиков и аналитиков обратить внимание на проблему трансформаций понятия «оппозиция» и ее практики в современном политическом процессе. Для того

чтобы понять, что такое оппозиция в России, в статье определяется проблемное поле, дается ответ на ряд вопросов не только в теоретико-методологическом плане, но в исторической ретроспективе.

Sanzherevski I.I., Vorobiyov A.A. The Problems of Opposition Transformation in the Russian Political Process

At the end of the XXth and the beginning of the XXI-st centuries essential changes took place in political system of the Russian Federation. Essential changes have forced practical political scientists, politicians and analysts to pay attention to a problem of transformations of concept "opposition" and its experts of modern political process. To understand, what such opposition in Russia is, the problem field is defined, the answer to some question not only in the theoretic-methodological plan, but in a historical retrospective is given.

Романов О.А. Государственное управление в области проектирования в РФ на примере функционирования генерального проектировщика

Сегодня для генерального проектировщика отсутствует единый правовой акт, который бы регламентировал права, обязанности, ответственность за результат и качество оказываемой услуги. Статья отвечает на вопрос: кто виноват и что делать при осуществлении взаимодействия генерального проектировщика с иными субъектами предпринимательской деятельности.

Romanov O.A. The State Management in the Field of the Project-Making: by the Example of the General Projector's Functions.

Today for the general designer there is no uniform element of law which would regulate the rights, responsibilities, responsibility for result and quality of rendered service. The article answers a question who is to blame and what to do at realization of interaction of the general designer with other units of entrepreneurial business.

Никитин А.С. Подходы к определению промышленной политики

Промышленная политика рассматривается в современной России в контексте соответствующих инструментов и концептуальных оснований. Помимо представителей крупнейших промышленных групп, прямо лоббирующих интересы в коридорах законодательной и исполнительной власти, существуют и такие, не менее значимые игроки, как федеральные некоммерческие институты, например: Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), «Business Russia», Торгово-промышленная палата Российской Федерации (ТПП РФ); каждый из них имеет собственный подход не только к определению промышленной политики, но и инструментам и предмету промышленной политики. Отсутствие общего подхода, обусловленное различными интересами лоббирующих групп, не содействует развитию общего подхода к промышленной политике в нашей стране, а также во многом препятствует промышленному развитию, в то время как технологическое отставание во многих видах промышленности лишь увеличивается.

Nikitin A.S. Approaches to Industrial Policy Definition

The industrial policy is under consideration in Russia nowadays along with corresponding tools and conceptual bases. Besides representatives of the largest industrial groups lobbying the interests directly through bodies of legislative and executive power, others, not less significant players as federal nonprofit institutions, are the Russian union of industrialists and

businessmen (RSPP), «Business Russia», Chamber of commerce and industry of the Russian Federation (TPP RF), each of which has the approach not only to industrial policy definition, but also to instruments and subjects of industrial policy. The absence of general approach caused by various interests of lobbied groups, not helping to development of industrial policy approach in the country, but also essentially hinders direct application of measures on industry development therefore the lack in technology of industrial branches amplifies.

Сухих В.А., Блусь П.И. Деятельность правительства Пермского края как элемент управления регионом

В статье, на фоне анализа общих подходов к организации управления в регионе в современных условиях, представлена система управления, созданная и практически реализуемая в Пермском крае. Авторы констатируют, что идеология проводимых в крае преобразований соответствует подходам, характерным для популярного в международной практике направления "New Public Management", позволяющего привнести в систему государственной власти механизмы управления, используемые бизнесом. В статье, на конкретных примерах дается характеристика основных принципов и направлений деятельности Правительства Пермского края.

Sukhikh V.A., Blus P.I. Activities of Perm Regional Government as an Element in Regional Governance

The article contains a description of the system of governance, introduced in Perm Krai, against a background of analysis of common approaches to the regional governance organization under contemporary conditions. The authors state that the ideology of reforms in Perm Krai corresponds to typical approaches of internationally popular New Public Management paradigm, providing for the introduction of management tools used in business into the system of public governance. The article uses the concise examples to describe the fundamental principles and major lines of activities of Perm Regional Government.

Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае

Настоящая статья посвящена изучению идеологических оснований административной реформы в Пермском крае. В статье рассматриваются факторы, оказавшие влияние на ход реализации реформы в крае, определяются правовые основания и этапы реформирования системы государственного управления на региональном уровне. Авторы приходят к выводу, что преобразования в системе государственного управления в Пермском крае базируются на достаточно прочных идеологических основаниях и в целом соответствуют основным принципам нового государственного менеджмента. Моделирование рыночных процессов внутри государственного сектора имеет как неоспоримые преимущества, так и существенные недостатки, которые также анализируются авторами.

Krasilnikov D.G., Troitskaya E.A. The New Public Management and Administrative Reform in Permsky krai

The present article is devoted to studying of ideological foundations of administrative reform in Perm Krai. The factors which had been influencing realization of the reform are considered, legal foundations and stages of reformation of public administration at the regional level are defined in the article. The authors come to a conclusion that transformations of public administration in Perm Krai are based on stable ideological foundations and answer main

principles of the new public management on the whole. Simulate market processes within the public sector has both unquestionable advantages, and considerable shortcomings which are also analyzed by the authors.

Блусь П.И., Порошина А.А. Некоторые подходы к организации молодежной работы в регионе

В статье, на материалах Пермского края, анализируются актуальные вопросы организации работы с молодежью в регионе. В основу анализа положен субъект-объектный подход, позволяющий оценить роль молодежи как активного агента, идеолога и участника региональной молодежной политики.

Blus P.I., Poroshina A.A. Approaches to Organizing Youth Work on a Regional Level

The article uses local material to analyze the topical issues of organizing youth work in Perm Krai. The analysis is based on agent-object approach enabling to assess the role of the youth as an active agent, ideologist and participant of the regional youth policy.

Бурдюгова Н.С. Некоторые аспекты региональной политики в отношении бизнес-ассоциаций (на примере Пермского края)

В представленной статье предпринята попытка определить место, которое занимает политика региональной власти в создании и функционировании института бизнес-ассоциаций Пермского края. В данном разрезе подобные объединения бизнеса могут рассматриваться одновременно как субъекты контроля и как средоточие информации о потребностях экономического сектора. Такое понимание позволяет представить политику региональной власти по отношению к бизнес-ассоциациям как набор инициатив, формирующихся под влиянием двух логик: логики контроля и логики информирования. В ходе написания статьи широко использовались данные, полученные в ходе экспертных интервью, проведённых в 2007 – 2008 гг., а также материалы местных, преимущественно деловых, средств массовой информации.

Burdugova N.S. Some Aspects of Region Policy Regarding Business Associations (Experience of Perm Krai)

In the article, there is an attempt to define a place which the policy of local authorities takes in the business associations founding and activity on Perm Krai level. In this way the organizations under review can be simultaneously considered as units under control and as channels of information about business actors needs. Such understanding allows producing the region policy regarding business associations as a range of initiatives forming under two logics influence: logic of control and logic of giving information. While writing the article, the author used data of expert interviews carried out in 2007 – 2008 and materials from local media, particularly business ones.

Кусмарцев К.М. Генезис казачьего самоуправления

В статье рассматриваются теоретико-методологические основы и практический опыт организации местного самоуправления на территориях традиционного проживания казаков. Самоуправление казачества нами рассматривается как специфическая форма местного самоуправления, которая является добровольной организацией

казаков для решения вопросов внутренней жизни общины и существует параллельно с органами местного самоуправления. Возрождение казачьего самоуправления автор связывает с развитием институтов гражданского общества, что сопровождается получением особого политико-правового статуса и реализацией функций, не противоречащих общегосударственным интересам и конституционным правам граждан.

Kusmartzev K.M. The Genesis of the Cossacks` Self-Government

The theoretical and methodological bases and practical experience of the organization of local Self-management in territories of traditional residing of Cossacks are considered. Self-management of Cossacks is considered by us as the specific Form of local Self-management which is the voluntary Organization of Cossacks for the decision of questions of an internal life of a community and exists in parallel with Institutions of local Government. The Author connects revival of the Cossack self-management with development of Institutes of a civil Society that is accompanied by reception special political both a legal Status and realization of the Functions which are not contradicting state Interests and constitutional Laws of Citizens.

Лангинен А.В. О соотношении понятий «местное управление», «местное самоуправление», «муниципальное управление»

В статье на основе материала нормативных правовых источников выполнен анализ основополагающих понятий, которые используются для регулирования и изучения системы местного самоуправления в современном государстве. Исследуя возникающие в связи с этим противоречия, автор приводит примеры использования терминов в законодательстве России, стран Европы и Америки и их возможной научной трактовки. Отдельное внимание уделено вопросу о соотношении местного управления и государственного управления на местах.

Langinen A.V. Concerning Notions of Local Government, Self-Government, Municipal Government

The article based on law materials analyses basic terminology of local government. These are local government, self-government, municipal government, and state government, used to regulate and to describe scientifically the local element in modern state authority system. The author takes examples from the constitutions and laws of Russia, some European and American states. His aim is to investigate practical aspects of the problem and its theoretical interpretation. The combination of local government and state government is described in the article specially.

Табольская В.В. Совершенствование управления бюджетным процессом муниципального образования

В статье рассматриваются основные этапы, их особенности, а также проблемы, трудности и недостатки в системе управления бюджетным процессом муниципального образования. На практике часто наблюдаются весьма существенные отклонения исполнения местного бюджета от его проекта, что свидетельствует о несовершенстве изучаемой системы. Автор предлагает оптимизированную модель управления бюджетным процессом, где прослеживается главное требование: совершенствование информационной системы, рост профессионализма муниципальных служащих и кардинальное улучшение системы контроля.

Tabolskaya V.V. Perfection of Management of Budgetary Process Municipal Formations

In the article the basic stages, their features, and also problems, difficulties and shortcomings of a control system of budgetary process of municipal union are considered. In practice one can observe rather essential deviations performance of the local budget from its project that testifies to imperfection of investigation systems. The author offers the optimized model of management of budgetary process where the main requirement is traced: perfection of information system, growth of professionalism of municipal employees and cardinal improvement of the monitoring system.

Борисов А.А., Василенко Ю.В. Управление этнокультурными процессами на региональном уровне: опыт Пермского края

Статья посвящена анализу различных аспектов интеграции иммигрантских сообществ и возможностей управления этими процессами на региональном уровне. Опираясь на материал Пермского края, авторы выделяют три уровня интеграции иммигрантских сообществ в зависимости от соотношения их родной и приобретаемой идентичностей; а также формулируют три модели интеграции иммигрантских сообществ (христианская, мусульманская и китайская). Авторы утверждают, что уровень интеграции иммигрантов производен от того, какая социальная прослойка в данном иммигрантском сообществе (бизнесмены, интеллигенция и государственные служащие) занимает господствующее положение. Соответственно, и политика региональных властей должна строиться с учетом не только этнокультурного происхождения иммигрантов, но и их социально-экономического статуса.

Borisov A.A., Vasilenko Yu.V. The Management in the Field of the Ethnic and Cultural Policy: the Experience of the Perm Krai

The article contains the analysis of different aspects of immigrant communities` integration, and the management possibilities in this field of the regional policy. By the example of the Perm Krai the authors mark the three levels of the immigrant communities` integration according to their native and new identities` correlation; the authors construct three models of the of immigrant communities` integration (Christian, Moslem and Chinese ones). The authors affirm that the level of the immigrants` integration depends on what social strata (it could be the businessmen, intellectuals or state officials) have the leading position in the given immigrant community. Correspondingly, the regional authorities` policy has to be realized with due regard for the immigrants` social and economic status, not only for their ethnic and cultural origin.

Сафонов А.А. Конфессиональная политика в современной России

Статья посвящена проблемам религиозной политики в России в постсоветское время. В данной статье рассматриваются проблемы демократического транзита и особенности существования религиозных объединений. Работа основана на законодательном опыте современных отношений между государственными учреждениями и религиозными объединениями. Она будет интересна государственным служащим, преподавателям и студентам, которые заинтересованы современными межэтническими отношениями.

Safonov A.A. The Religious Policy in the Modern Russia

The article is devoted to the problems of religious policy formation in Russia during Post-Soviet times. Problems of democratic transit and features of religious associations work are considered in the present article. The work is based on experience of modern relations between goverment institutions and religious associations and legislative base. It will be helpful to public servants, teachers and students, who are interested in modern interethnic relationships.

Ломоносов М.Ю. Национальные мифы в государственном управлении: сербский опыт XX в.

В статье рассматривается роль национальных мифов в государственном управлении. Автор делает вывод о необходимости мифологического обоснования политических решений в процессе их реализации органами власти. Сербский опыт XX в. показывает, что при умелом использовании национальные мифы могут служить осуществлению новых политических целей. Косовский миф в Новейшее время использовался сербскими управленцами для мобилизации населения на войну, интеграции Черногории в Королевство сербов, хорватов и словенцев, межэтнической консолидации в югославском государстве.

Lomonosov M.Yu. The National Myths in the Public Administration: the Serbian Experience of the 20th Century

The role of national myths in public administration is examined in the article. The author concludes that different political decisions today require the mythical substantiation in the process of their realization. Serbian experience in the 20th century shows how old national myths can serve to realize new political aims. The Kosovo myth was used by Serbian state officials to mobilize people for war, to incorporate Montenegro to Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, to consolidate the ethnic groups in Yugoslavia.

Рекщ М. Этническая сегрегация в политике трудоустройства: конфликтогенные регионы Балкан

Этническая сегрегация в политике трудоустройства характеризует практически каждый этнический конфликт. Атмосфера враждебности влияет на стратегии работодателей в сфере набора персонала. Тем не менее усилия работодателей по нормализации чрезвычайной ситуации не могут незамедлительно привести к мирному сосуществованию враждующих народов. Чаще всего политика квотирования с целью создания равных условий терпит неудачу. Следует отметить, что другой особенностью конфликтных регионов является хронический дефицит элит, препятствующий притоку иностранных инвестиций. В статье рассмотрены вышеобозначенные проблемы на примере Балкан.

Reksc M. The Ethnic Segregation in Employment Policy: the Conflict Regions of the Balkans

The ethnic segregation in employment policy seems to define every ethnic conflict. The air of animosity affects employers' staff strategy, but tranquilizing an emergent situation does not instantly exert an effect of peaceful co-existence of the feuding nations. More often than not, parity standards issued by a superior attempts to impose equal rights are failed. It is use-

ful to note that the typical trend for the bloody conflict-stricken areas is chronic deficiency in elite, which hampers the inflow of foreign investments. The paper tries to give a short insight on the mentioned above matters regarding the over-conflicted Balkan region.

Мрищук А.А. Политические механизмы интеграции на постсоветском пространстве как средство противодействия угрозам безопасности России в связи с реализацией геополитических интересов США

Статья посвящена анализу геополитических интересов США, которые могут представлять угрозу для России и ее союзников на постсоветском пространстве. Автор считает, что последовательная интеграция России и ее союзников может быть одним их инструментов для ответа на этот внешнеполитический вызов.

Mrischuk A.A. The Political Instruments of Integration in the Post-Soviet Countries like a Method for the Counteraction to the Threats that Come from the USA Geopolitical Interests` Realization

The article is devoted to the analysis of the USA geopolitical interests which can threat the security of Russia and its Post-Soviet allies. The author affirms that the consecutive integration of the Russia`s allies can be one of instruments for the answer to this challenge in the field of foreign policy.

Блеса Аледо П.С., Гасимов З. Россия и ЕС: партнеры по необходимости

Статья посвящена различным аспектам стратегического партнерства ЕС и России. Авторы анализируют экономическую и политическую эволюцию ЕС и России и показывают общность интересов России и ЕС в сфере безопасности. Общие проблемы, с их точки зрения, должны помочь сформулировать общую стратегию безопасности, основывающуюся на необходимости решения общих проблем, среди которых распространение оружия массового поражения, международный терроризм и организованная преступность.

Blesa Aledo P.S., Gasimov Z. The EU and Russia: Partners out of Necessity

The article is devoted to different aspects of the strategic partnership between Russia and the EU. The authors analyze Russia and the EU`s economic and politic evolution and demonstrate their common interests in the field of security. The authors affirm that the common problems have to help them to create the common strategy of security which can be founded on the necessity to work out such common problems like the proliferation of mass destruction weapon, the international terrorism and the organised crime.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Сухих В.А. Основные концептуальные положения и принципы социоэкономической парадигмы регионального управления 4

Ирхин Ю.В. «Электронное правительство»: зарубежный опыт и российские реалии 13

Сысолятина Е.Л. Современный парламентаризм: институционально-правовая парадигма 28

Сметанин А.В. Моделирование неиерархических организаций: случай парламента 38

II. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Санжаревский И.И., Воробьев А.А. Проблемы трансформации оппозиции в российском политическом процессе 44

Романов О.А. Государственное управление в области проектирования в РФ на примере функционирования генерального проектировщика 53

Никитин А.С. Подходы к определению промышленной политики 57

III. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Сухих В.А., Блусь П.И. Деятельность правительства Пермского края как элемент управления регионом 62

Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае 74

Блусь П.И., Порошина А.А. Некоторые подходы к организации молодежной работы в регионе 85

Бурдюгова Н.С. Некоторые аспекты региональной политики в отношении бизнес-ассоциаций (на примере Пермского края) 91

Кусмарцев К.М. Генезис казачьего самоуправления 103

IV. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Лангинен А.В. О соотношении понятий «местное управление», «местное самоуправление», «муниципальное управление» 112

Табольская В.В. Совершенствование управления бюджетным процессом муниципального образования 118

V. ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Борисов А.А., Василенко Ю.В. Управление этнокультурными процессами на региональном уровне: опыт Пермского края 121

Сафонов А.А. Конфессиональная политика в современной России. 134

Ломоносов М.Ю. Национальные мифы в государственном управлении: сербский опыт XX в. 138

Рекщ М. (Польша) Этническая сегрегация в политике трудоустройства: конфликтогенные регионы Балкан *(перевод с польск. М.Ю. Ломоносова)* 145

VI. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Мрищук А.А. Политические механизмы интеграции на постсоветском пространстве как средство противодействия угрозам безопасности России в связи с реализацией геополитических интересов США. 149

Блеса Аледо П.С. (Испания), Гасимов З. (Германия). Россия и ЕС: партнеры по необходимости *(перевод с англ. Ю.В. Василенко)* 158

VII. КАФЕДРА

Поварницын Б.И. Рецензия на книгу: Борисов А.А., Василенко Ю.В. Иммигрантские сообщества в России: модели интеграции. Екатеринбург: УрО РАН, 2007 173

НАШИ АВТОРЫ 176

РЕЗЮМЕ 179

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI

Ежегодник - 2009

Редактор – Е.Н. Огиенко
Корректор – С.Б. Русиешвили
Компьютерная верстка – Ю.В. Василенко

Подписано в печать 19.11.2009. Формат 60х84/8.
Усл. печ. л. 23. Тираж 500 экз. Заказ

Редакционно-издательский отдел Перм.гос.ун-та
614990, Пермь, ул. Букирева, 15

Отпечатано в ООО «Типография «АСТЕР»
614041, Пермь, ул. Усольская, 15