
Учредитель: Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Пермский государственный университет»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Сухих В.А., д.экон.н., председатель Правительства Пермского края, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», Пермь

Анимица Е.Г., д.геогр.н., проф., зав. кафедрой региональной и муниципальной экономики ГОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург

Гарсия Ольмо М.А., проф. Католического университета Сан-Антонио, Испания, Мурсия

Запольский С.В., д.юрид.н., проф., зав. кафедрой финансового права Российской академии правосудия, Москва

Красильников Д.Г., д.полит.н., проф. кафедры государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», Пермь

Ли Ян, проф., зав. кафедрой администрации управления Института государственной администрации, Китай, Нанкин

Силин Я.П., д.экон.н., начальник департамента внутренней политики аппарата полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе, Екатеринбург

Шляхта Б., проф. Ягеллонского университета, Польша, Краков

Щерский К., проф., заместитель директора Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета, Польша, Краков

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Сухих В.А., д.экон.н. (гл.редактор)

Красильников Д.Г., д.полит.н., доц. (зам.гл.редактора)

Блусь П.И., к.геогр.н., доц.

Борисов А.А., к.ист.н., доц.

Будалин Е.П., к.юрид.н.

Булахтин М.А., д.ист.н., доц.

Василенко Ю.В., к.филос.н., доц.

Прудский В.Г., д.экон.н., проф.

Суслов М.Г., д.ист.н., проф.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Магданов П.В. Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению	5
Лидер Ф.В. К вопросу о взаимосвязи функций и структуры в управлении органами внутренних дел	16
Блусь П.И., Минина С.В. Система управления регионом как фактор обеспечения устойчивого развития Пермского края	20

II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Загвозкин А.В. Становление и развитие адвокатуры Пермской губернии (1874-1917)	31
Зобнин А.В. От безопасности политико-управленческого процесса к дизайну политического решения в органах государственного и муниципального управления Российской Федерации	55
Иванова М.В. Партийная реформа в России в период правления Президента В.В. Путина	66
Лангинен А.В. Конфликты между парламентом и иными высшими органами государственной власти: предпосылки, причины, пути разрешения	74

III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Капицын В.М. Формирование социальных и политико-правовых основ системной иммиграционной политики в СНГ	81
Мусин Д.А. Этнокультурная политика в Пермском крае: опыт гармонизации межнациональных отношений	97

IV. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Кудрявцева Е.П. Ориентация на удовлетворение потребностей потребителей как связующее звено функций маркетинга и международных стандартов управления качеством ISO серии 9000:2008	114
--	-----

V. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Исаенкова О.В., Бандорина Н.С. Участие органов государственной власти в гражданском судопроизводстве России и Украины	124
Ишмаев А.Р. Геостратегия США как угроза национальной безопасности России в Закавказском регионе	129
Мухаметов Р.С. Инструменты внешней политики России: сущность и форма реализации	133
ABSTRACTS	140
ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ	143



ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 351

П.В. МАГДАНОВ, к.экон.н., доцент кафедры менеджмента
ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: mpv@psu.ru

ИНТЕГРАЦИЯ СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНОГО И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ

Научный подход к управлению организациями стал систематически применяться благодаря трудам Ф. Тейлора, основателя первой школы научного менеджмента, а также Х. Эмерсона, Г. Гантта, супругов Гилбретов, М. Кука, У. Кларка. Считается, что менеджмент как научная дисциплина зародился в 1911 г., когда Ф. Тейлор учредил «Общество содействия научному менеджменту» [7, с.

440]. Первые методы в управлении начали использоваться при организации труда рабочих, и польза от их применения была очевидной. Однако наряду с этими методами в науку управления пришли и первые проблемы. Рабочие, в частности, противились проведению хронометража рабочего времени, вплоть до забастовок, что становилось причиной убытков. Решение одной проблемы приводило к появлению других, более сложных проблем.

Становление научного подхода к управлению организациями произошло, но научных методов управления было еще слишком мало. Да и само понятие научного подхода к управлению требовало качественного определения. Взгляды Ф. Тейлора на научную организацию труда рабочих быстро утратили актуальность. Уже в 1912 г. Х. Эмерсон опубликовал знаменитые «Двенадцать принципов эффективности». Идеи эффективности управления организациями стали распространяться в самых разных сферах общественно-экономической жизни. Однако вначале речь шла об организации труда рабочих, так как сущность управленческой деятельности еще не исследовалась. Позже, благодаря

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы применения двух важнейших научных подходов к управлению – структурно-функционального и программно-целевого. Автор рассматривает историю возникновения каждого их подходов и показывает существующие проблемы их применения в практической деятельности организаций. В статье предлагается оригинальный подход к интеграции структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению.

Ключевые слова: научный менеджмент;
управление организацией

трудам А. Файоля был создан первый функциональный образ менеджера. А. Файоль первым указал, что «управлять означает прогнозировать, планировать, организовывать, руководить, координировать и контролировать». Нельзя забывать и о принципах управления, которыми руководствовался Г. Форд [9].

Интересно отметить, что инициаторами применения научного подхода к управлению были первые руководители крупных компаний. Основатели первых научных школ управления не только показали необходимость и эффективность применения научных методов, но и предложили понимание самого научного подхода к управлению. Однако научный подход к управлению никогда не был единым. Уже в 1920-е гг. в науке управления возникла школа человеческих отношений, а за ней появились и другие школы. За 100 лет существования научного менеджмента было разработано большое количество подходов к управлению организациями, а также возникло много научных школ и направлений управленческой мысли. Научные методы управления развивались и совершенствовались; некоторые из них частично или полностью утратили актуальность.

Цель статьи состоит в том, чтобы показать проблемы применения двух основополагающих подходов к управлению – структурно-функционального и программно-целевого. Автор статьи предпринял попытку интеграции этих двух подходов в виде оригинального подхода к управлению организацией.

Структурно-функциональный подход к управлению

Сущность структурно-функционального подхода к управлению заключается в том, что организация представляется как структурированная система специализированных, особым образом связанных между собой элементов, каждый из которых имеет свои функции и задачи. Сущность управления, таким образом, состоит в выборе такой структуры и такой стратегии, комбинация которых давала бы синергетический эффект, превосходящий любой конкурирующий аналог. Формулу структурно-функционального подхода к управлению можно представить так: «структура организации – функциональная специализация подразделений – стратегия развития».

История структурно-функционального подхода уходит в глубокое прошлое. Из доступных источников известно, что Александр Македонский (IV в. до н.э.) первым понял сущность и выгоды структурно-функционального подхода к управлению. Он особым образом организовал построение войск и управление ими, что принесло ему колоссальный успех.

В управлении организациями структурно-функциональный подход стал систематически применяться после публикации в 1962 г. работы А. Чандлера «Стратегия и структура» [11]. А. Чандлер утверждал, что достаточно разработать стратегию развития, а соответствующая организационная структура фирмы легко и красиво возникнет сама собой. Казалось, что стратегия развития и адекватное организационное построение могут обеспечить конкурентоспособность компании, однако так получалось далеко не во всех случаях. Уже в конце 1970-х гг. стало понятно, что структурно-функциональный подход требует развития.

Вершиной теоретико-методологического развития структурно-функционального подхода к управлению стала известная «Модель 7С»,

разработанная в консультационной компании «McKinsey» в начале 1980-х гг. Специалисты этой компании отметили, что источники конкурентных преимуществ лежат далеко за пределами структуры фирмы, и предложили подход к организационным процессам, состоящий из следующих переменных, рассматриваемых независимо друг от друга: структура, стратегия, сотрудники, стиль управления, системы и процедуры, система общих ценностей, специальные навыки [8, с. 43].

Программно-целевой подход

Программно-целевой подход к управлению стал развиваться на основе системного подхода, который появился в 1960-х гг. благодаря работам А. Ньювелла, С. Оптнера, С. Черчмена, Р. Акоффа, У. Кинга, Д. Клиланда и ряда других исследователей. Без системного подхода было бы невозможно использование таких методов управления, как планирование и бюджетирование. Именно в области принятия решений, планирования и бюджетирования нашли широкое применение системный подход и системный анализ. Благодаря исследованиям Р. Акоффа, У. Кинга, Д. Клиланда, Г. Саймона и ряда других ученых, работавших в 1970-х гг. над теоретическими и практическими вопросами организационного построения, целеполагания, планирования и контроля, а также проектного управления, сложился программно-целевой подход к управлению [1, 2, 3, 15]. Концепция системного анализа стала основополагающей для формулы программно-целевого подхода: «проблема – цель – решение – программа (план, проект) – бюджет – контроль».

Сущность программно-целевого подхода состоит в том, что имеющиеся управленческие проблемы определяют цели их решения, достижение которых требует определенного плана мероприятий. Соответственно, для плана составляется и оптимизируется бюджет, исполнение которого контролируется.

В теоретическом отношении программно-целевой подход гораздо сложнее, чем какой-либо другой подход к управлению. Его теоретический базис основывается на сложных теориях, таких как теория организации, теория систем, теория оптимального управления, теория принятий решений. Реализация программно-целевого подхода требует наличия серьезной методологической базы, подготовленных специалистов, программно-вычислительных комплексов. Даже в наши дни задачи планирования и бюджетирования представляются сложными в организационном, техническом и информационном аспектах.

Постановка проблемы

Первым стал вызывать сомнения *структурно-функциональный подход* к управлению компанией в исходном понимании, предложенном А. Чандлером [11]. Оказалось, что эффективность организационной структуры компании далеко не всегда является результатом стратегического планирования. В зрелой корпорации процессы организационного совершенствования настолько сложны, что для их исполнения требуются большие усилия, а также талант выдающегося руководителя. Кроме того, стало совершенно очевидным, что внутрифирменные процессы развития и реорганизации мало связаны друг

с другом, их сочетание приносит значимый эффект только в небольших или растущих компаниях. Следует также отметить, что противоречие между структурным построением бизнеса и внешним окружением или основными возможностями организации может выступать причиной возникновения в ней кризисной ситуации [4].

Затем процесс разработки стратегии стал вызывать нарекания. Подход «стратегия как планирование», предложенный И. Ансоффом в 1965 г., предполагал, что стратегии могут быть разработаны через плановую процедуру [10]. С этой точки зрения процесс стратегического планирования дает возможность получить конкурентные преимущества. Однако понимание планирования как процесса сбора, обработки информации и деятельности по сопоставлению сильных и слабых сторон не имеет сегодня практической ценности. Внешняя информация поступает в достаточном объеме, процесс ее получения и обработки прост и эффективен, а ее доступность уже не является конкурентным преимуществом. Да и матричные методы формулирования стратегии оказались малополезными, а некоторые из них, в частности матрица «Бостонской консультационной группы», вышли из употребления уже в начале 1970-х гг.

В начале 1980-х гг. использование структурно-функционального подхода к управлению оказалось связанным с серьезными теоретическими и практическими трудностями. К этому времени корпорации приобрели опыт применения разных способов построения оргструктуры – продуктового, дивизионального, матричного и др. Однако ни один способ построения оргструктуры не является в достаточной степени эффективным. Вопрос «Над чем должен работать руководитель?» тоже не находил достойного ответа. Должен ли руководитель все время думать о стратегии и заниматься реорганизацией подвластных ему подразделений компании? Структурно-функциональный подход нуждался в усовершенствовании. Упомянутая «Модель 7С» представляет собой результат весьма плодотворной попытки расширить понимание и содержание структурно-функционального подхода. Но основные трудности не были в полной мере преодолены, а именно:

1. *Сложность построения управленческих структур.* С одной стороны, перемены во внешней среде происходят все быстрее, к ним трудно приспособиться, их сложно предсказывать. С другой стороны, каждый вариант организационного построения имеет достоинства и недостатки, нельзя выбрать такой вариант оргструктуры, который давал бы наибольшие преимущества и был бы при этом наименее несовершенным. Кроме того, часто сложно определить, по какому типу построена управленческая структура современной организации.
2. *Функциональная специализация подразделений компании.* Каждое подразделение компании стремится действовать в целях и интересах процесса, за осуществление которого несет ответственность. Об этом свойстве человеческих коллективов сложено немало поговорок. Теоретически данная трудность устраняется путем разработки и реализации всеобъемлющих системы целей и системы планов, но практически сделать это трудно. И только циклические изменения в макроэкономике помогают одним и дают возможность другим руководителям время от времени устранять избыточность функций, административные противоречия, излишний штат путем реструктуризации компании.

3. *Проектная деятельность и управление проектами.* Проектная деятельность, если можно так выразиться, хуже всего «вписывается» в управленческую структуру. Создание проекта – уникальная деятельность, направленная на решение специфических, разовых задач, требующая вовлечения функциональных специалистов. Проектная деятельность не терпит иерархии, более того, она наносит ущерб сложившимся в организации вертикальным связям. Работа над сложными проектами вообще «перекраивает» внутрифирменные административные отношения, создавая постоянно меняющиеся, специфические взаимосвязи, которые во многих случаях сохраняются, видоизменяясь после завершения проекта, что приводит к появлению новых функциональных подразделений и разрастанию штата. Дихотомия «эффективность проекта – эффективность процесса» не разрешается ни одним типом организационного построения компании.
4. *Наличие стратегии развития не означает наличия в компании эффективной управленческой структуры.* Иными словами, стратегия развития и управленческая структура – две категории, которые в практической деятельности компаний не всегда связаны друг с другом. Существующая система управления стремится породить удобную ей стратегию развития, в то время как формирование новой управленческой структуры может быть важной компонентой стратегии развития. Факторов, которые помимо стратегии определяют организационное построение компании, так много, что в рамках стратегического планирования зачастую бывает невозможно изменить существующую управленческую структуру. В настоящее время, как правило, формирование или трансформация модели хозяйственной деятельностью не является частью процесса стратегического планирования, а выступают отдельным проектом, успех которого зависит от воли и способности высшего руководства решать такие сложные задачи. Таким образом, архитектура бизнеса часто вступает в противоречие с целями и задачами его развития, а это изнутри разрушает структурно-функциональный подход.

Программно-целевой подход к управлению быстро нашел широкое применение практически во всех сферах социально-экономической жизни общества благодаря своему солидному теоретическому обоснованию. В его основу легли не только теоретические разработки, такие как системный подход и теория организации, но и достижения всех предшествующих научных школ менеджмента. Использование программно-целевого подхода сразу стало приносить компаниям хорошие результаты, поскольку в то время даже такие несложные с сегодняшней точки зрения процессы, как планирование и бюджетирование, не были систематично налаженными. Пришла эпоха выстраивания бизнес-процессов в компании [2, 3, 13], появились концепции инжиниринга и реинжиниринга бизнес-процессов.

Однако со временем эффективность программно-целевого подхода также стала вызывать сомнения. Парадигма «анализ-планирование-программирование-контроль» перестала обеспечивать выдающиеся результаты, что особенно проявилось в стратегическом аспекте [14]. Применение программно-целевого подхода к управлению вызвало серьезные теоретические и практические трудности, а именно:

1. *Определение целей.* Целеполагание – один из самых сложных аспектов управления. Цель – одновременно то, чего нет (желаемое состояние, отдаленное от нас временем), и то, что есть (представление о будущем в текущий момент времени). Цель, с одной стороны, определяется существующими проблемами и, с другой стороны, представляет собой намерения участников деятельности компании. Цель существует вне объекта управления, она вносится в него управляющим субъектом. Цель не является результатом деятельности системы; система не может изменить себя для чего-то. Для изменения объекта управления требуется целенаправленное длительное управляющее воздействие, цель нужно придумать, вообразить в будущем. В сущности, управленческие проблемы, возникающие вследствие необходимости поддерживать функционирование организации в заданных параметрах, не могут составлять основу развития организации. Для этого нужна особая цель, особая логика развития, ключевая идея деятельности, без которых невозможно понимание управленческих задач в настоящем и будущем. Все это не может быть следствием аналитической процедуры, только творческий подход и свободное волеизъявление индивидов оказывают решающее влияние на развитие организации. Поэтому цели развития организации далеко не всегда получаются в результате применения аналитических процедур. Следует также отметить проблему правильного формулирования целей управления организацией [6, 12].
2. *Организация деятельности по целеполаганию и планированию.* Эта проблема может быть обозначена и в рамках структурно-функционального подхода к управлению. Кто должен придумать цели и планы их достижения? Иными словами, как система должна найти путь собственной поэтапной трансформации в новую целостность? Из практики известно, что и руководители, и подразделения компании склонны избегать формулирования целей, исполнение которых приведет к радикальному изменению сложившегося положения. Более того, руководители способны оказывать сопротивление внедрению формальных систем планирования и контроля их деятельности. Поэтому над объектом управления необходимо надстраивать механизм своевременной разработки целей и планов, контроля их исполнения. Любая деятельность по определению целей и разработке целевых программ требует создания соответствующих структурных подразделений, без которых реализация планов (проектов) будет малорезультативной.
3. *Реализация планов и проектов.* Для претворения планов в жизнь недостаточно определения проблем и целей их разрешения. Необходима некая система, организация индивидов, которые бы привлекали ресурсы, осуществляли операционную деятельность, оценивали достижение целей и выполнение планов. Отсутствие организованной и целенаправленной деятельности индивидов вне зависимости от наличия материальных ресурсов, означает неуспех в реализации планов. Создание такой организации возможно только во время и на время выполнения плана (проекта). Поэтому в плане должны быть представлены не только проблемы, цели их решения, мероприятия и ожидаемые результаты, но и вся система его выполнения. А разработка плана (проекта) одновременно с этой системой сложна. Работа компании над несколькими сложными проектами может приводить к трудностям, связанными с приоритетностью и распределением ресурсов всех видов, включая временной.

Но важно не только это. План в процессе разработки может утратить актуальность, частично или в целом. Более того, план в процессе выполнения может претерпеть существенные изменения, а его исходные предпосылки – измениться. В этом отношении стандартная программно-целевая процедура теряет результативность.

4. *Выстраивание бизнес-процессов.* Даже в зрелой компании существует проблема выстраивания операционных и вспомогательных, особенно управленческих бизнес-процессов. В крупной компании одновременно разрабатываются и выполняются десятки планов и проектов, каждый из которых имеет собственные цели, ресурсы и временной график, отчего возникают серьезные затруднения в реализации некоторых бизнес-процессов. Казалось бы, нужно описать проблемные бизнес-процессы в соответствии с установленными целями и функциями, а также обеспечить их соответствие другим бизнес-процессам и подразделениям компании. Однако на практике сделать это оказалось затруднительно, в ряде случаев даже невозможно. Программно-целевой подход оказался малорезультативным при описании сложных бизнес-процессов. Но дело не только в этом. Нет такой типовой управленческой структуры, которая позволила бы одновременно обеспечить и эффективность бизнес-процессов, и результативность процесса выполнения целевых программ (проектов).
5. *Организация контроля.* Авторы программно-целевого подхода к управлению, сокращенная формула которого: «планирование-программирование-бюджетирование», не учли в ней важный элемент – «контроль». А что является результатом? Как оценить конечный результат? Как организовать контроль? Дело не только в том, что крайне сложно оценить исполнение бюджета как финансового выражения плана (проекта). Точно так же система ключевых показателей деятельности, основанная на бюджетных данных, часто дает неверное представление о соответствии цели и полученного результата. И в теоретическом, и в практическом отношении сложность применения программно-целевого подхода состоит в создании эффективной системы контроля.

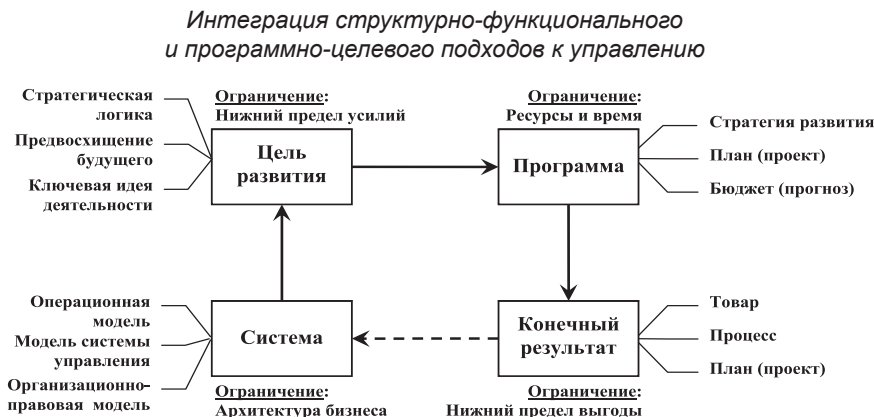
Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению

Впервые идея интеграции структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению в неявном виде была высказана Д. Клиландом и У. Кингом [2, с. 165]. Наименование их работы в буквальном переводе – «Системный анализ и проектное управление»¹. Однако формулу «планирование-программирование-бюджетирование» авторы предлагали сохранить как основополагающую. И действительно, в милитаризованной экономике, когда основная часть программ и проектов реализуется в военных целях, такой подход приемлем и не вызывает сомнений. Но что делать, когда организация ведет операции в условиях постоянно меняю-

¹ Название работы Д. Клиланда и У. Кинга «Systems analysis and project management» было переведено на русский язык как «Системный анализ и целевое управление».

щейся внешней среды, когда финансирование программ и мероприятий не гарантировано, когда успех определяется конечным потребителем, а не военным заказчиком? Важно и то, что названные ученые не уделили надлежащего внимания системному построению деятельности организаций. Системный анализ, по их мнению, приложение системных концепций к функциям управления [2, с. 38]. Но этого явно недостаточно для решения указанных проблем.

Сущность интеграции рассматриваемых подходов состоит в том, что структурно-функциональное построение управляемой организации органично объединяется с программно-целевым характером ее деятельности. Результат интеграции структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению организацией отражен в формуле «система – цель развития – программа – результат». Иными словами, система развивается путем постановки и достижения целей развития, посредством выполнения целевых программ, что позволяет в заданный срок получить заранее определенный конечный результат. Интегрированный подход к управлению имеет следующие компоненты (рис. ниже).



1. *Система.* Организация как система описывается с помощью модели хозяйственной деятельности, компонентами которой являются операционная модель, модель системы управления, организационно-правовая модель [5]. Операционная модель в терминах основных и вспомогательных бизнес-процессов предстает как весь процесс получения товара. Модель системы управления показывает, как организуется и осуществляется управление в компании в терминах управленческой и финансовой структуры, в рамках полномочий и ответственности высших органов управления. Организационно-правовая модель – это описание структуры организации в терминах прав собственности, административного подчинения, функциональной зависимости.

2. *Цель развития.* Понимание направления развития, формирования новой целостности, поля всех целевых параметров и ограничений организации как системы строится на основании стратегической логики, предвосхищения будущего и ключевой идеи деятельности. Стратегическая логика дает

понимание того, чем обусловлены конкурентные преимущества, чем характеризуется текущее положение, в чем состоят стратегические намерения участников деятельности организации. Предвосхищение будущего дает понимание того, каким будет внешнее окружение, каковы тенденции его развития. Соответственно, ключевая идея деятельности выражает сущность организации, определяет направление ее развития.

3. *Программа.* Результатом планирования является долгосрочная или краткосрочная программа, отражающая стратегию развития, план или проект, которые через бюджет выражаются в финансово-экономических терминах. Стратегические цели реализуются через стратегический план, который составлен на основе портфеля проектов и включает стратегический финансовый прогноз. Оперативные цели достигаются посредством выполнения оперативных планов, которыми предусмотрены оперативные бюджеты и сметы затрат. Каждая программа имеет специфические цели и план-график.

4. *Конечный результат.* Компании выходят на новые рынки сбыта, организуют слияния и поглощения, привлекают новых клиентов, осваивают новые стратегические хозяйственные сферы. Для этого нужны новые товары, планы (проекты), новые бизнес-процессы, которые выступают конечным результатом реализации целевых долгосрочных и краткосрочных программ. В конечном счете, и стратегические, и оперативные планы направлены на поэтапное развитие организации в терминах целевых клиентов, ключевых товарных групп, стратегических сфер деятельности, параметров бизнес-модели.

В логическом и содержательном аспектах интегрированный подход к управлению следует понимать так.

Любая организация представляет собой систему, которая построена особым образом. Сущность организации как системы выражается через модель хозяйственной деятельности, или бизнес-модель. Построение бизнес-модели, архитектура бизнеса, всей деятельности компании определяется ключевыми участниками ее деятельности, в частности, собственниками и высшим руководством. Бизнес-модель – реальность, изначально данная линейным руководителям и сотрудникам компании. Важно отметить, что далеко не всегда организационное построение компании осуществляется на основании ее внутренних потребностей и запросов внешнего окружения. Во многих случаях владельцы и высшие руководители сообщая, на основе собственного опыта и личных предпочтений, организуют внутрифирменную деятельность. Внешние факторы обычно выступают как ограничения или возможности, которые собственники и руководство используют при реализации собственных замыслов в виде бизнес-модели компании. Поэтому архитектура бизнеса, модель хозяйственной деятельности организации является ограничением в ее функционировании, а также в постановке целей управления.

Организация как самоорганизующаяся совокупность индивидов развивается путем перехода к качественно новой целостности. Поскольку организация как система находится в состоянии упорядоченного неравновесия, процесс ее качественного преобразования будет непрерывным, в противном случае будет иметь место регресс, следствием которого станет утрата системных качеств.

Соответственно, система управления организацией постоянно определяет новые цели развития и разрабатывает планы их реализации, выполнение которых позволяет в ответ на внешнее воздействие осуществлять поэтапную трансформацию ее в качественно новое состояние.

Однако новое качество организации как системы надо увидеть. Понимание пути развития организации, предвосхищение состояния внешнего окружения позволяет сформулировать ключевую идею деятельности организации. Ключевые участники этой деятельности определяют то новое состояние организации в терминах стратегических и оперативных целей, которого необходимо достигнуть путем разработки и реализации целевых программ. В данном случае система целей представляет собой ограничение в виде нижнего предела совместных усилий, которые преобразуют организацию в новое качество. Следует подчеркнуть, что система управления организацией устанавливает в первую очередь цели развития и только затем – стратегические и оперативные цели подразделений, программ, проектов, процессов.

Стратегические и оперативные цели на разных уровнях организационной иерархии и различных горизонтах планирования реализуются посредством разработки и выполнения целевых программ, ключевыми из которых являются стратегия развития, инвестиционные проекты, текущие планы и бюджеты. Каждая программа имеет особую систему целей и задач, основанную на целях развития, и направлена на получение заданного конечного результата. Все программы ограничены во времени и используемых ресурсах – кадровых, организационных, материальных и др. Построение программ разной направленности во многом типично: создание системы целей и задач, описание конечного продукта, определение потребности в ресурсах, составление плана-графика, бюджета. Но каждый указанный компонент специфичен для конкретного вида программ, будь то стратегия развития, оперативный план или инвестиционный проект.

Важно понимать, что именно конечный продукт способствует трансформации организации как системы и переходу ее в качественно новое состояние. Конечным продуктом может быть товар, процесс или план (проект). Товар – продукт или услуга можно использовать для привлечения и удержания клиентов, расширения масштаба деятельности, решения социальных задач, увеличения прибыли и получения прочих коммерческих или общественных выгод. Появление новых бизнес-процессов само по себе означает изменение в структурно-функциональном построении организации. Планы (проекты) как результат реализации целевых программ означают возможность принятия важных стратегических решений, например, слияния и поглощения, реорганизации деятельности, продажи бизнеса и подобные им.

Исследования проблем применения научных подходов к управлению в деятельности компаний позволило предложить оригинальный подход, который объединяет и развивает ключевые положения структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению. Есть надежда на то, что представленный в статье подход получит теоретическое развитие и найдет применение в практической деятельности российских компаний.

Список литературы

1. Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах. М.: Сов. радио, 1974.
2. Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление / пер. с англ. М.: Сов. радио, 1974.
3. Клиланд Д., Кинг У. Стратегическое планирование и хозяйственная политика: пер. с англ. М.: Прогресс, 1982.
4. Магданов П.В. Источники и факторы кризисного состояния в корпоративных образованиях // Промышленная безопасность и экология. 2009. № 9 (42), сентябрь. С. 54-57.
5. Магданов П.В. Модель хозяйственной деятельности корпоративного образования // Теория и практика корпоративного менеджмента: сб. научн. ст. Пермь, 2009. С. 78-94.
6. Магданов П.В. Проблемы и область применения финансовых целей в процессе стратегического планирования // Вестн. Тихоокеан. гос. ун-та. 2009. №3(14). С. 165-174.
7. Маршье В.И. История управленческой мысли: учебник. М.: ИНФРА-М, 2005.
8. Питерс Т.Дж., Уотермен-мл. Р.Х. В поисках совершенства: уроки самых успешных компаний Америки: пер. с англ. М.: Вильямс, 2005.
9. Форд Г. Моя жизнь, мои достижения / пер. с англ.; научн. ред. д-р экон. наук Е.А. Кочерин; предисл. проф. Н.С. Лаврова; послесл. проф. И.Л. Андреева. М.: Финансы и статистика, 1989.
10. Ansoff H.I. Corporate Strategy. McGraw-Hill, New York, 1965.
11. Chandler A.D., Jr. Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise. Cambridge: MIT Press, 1962.
12. Donaldson G. Financial Goals and Strategic Consequences // Harvard Business Review., 1985. Vol. 63. May-June. PP. 57-66.
13. Lorange P.I., Vancil R.F. Strategic Planning Systems. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall, 1977.
14. Mintzberg H. The Rise and Fall of Strategic Planning. Free Press and Prentice Hall International. New York, 1994.
15. Simon, H.A. On the Concept of Organizational Goal // Administrative Science Quarterly. 1964. June.

Ф.В. ЛИДЕР, соискатель кафедры теории и социологии управления
ФГОУ ВПО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской
Федерации, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8
Электронный адрес: flora.lider@yandex.ru

К ВОПРОСУ О ВЗАИМОСВЯЗИ ФУНКЦИЙ И СТРУКТУРЫ В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В статье рассматривается проблемы реформирования МВД РФ с позиций структурно-функционального подхода.

Ключевые слова: реформа МВД; структура управления; функции управления

В 2003 году руководством страны принято решение о проведении административной реформы, нацеленной на совершенствование государственного аппарата по двум направлениям:

повышение качества принимаемых решений (особенно стратегических) и оптимизация исполнения административно-управленческих функций. В связи с этим сформулированы основные задачи, которыми являются радикальное сокращение функций, осуществляемых государственными органами, исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, совершенствование деятельности территориальных органов исполнительной власти.

Динамичный характер общественной жизни, формирование институтов гражданского общества, развитие основ российского федерализма требуют коренного изменения в функциональной и организационной структуре системы государственного управления, совершенствования форм и методов их деятельности.

Административная реформа коснулась и органов внутренних дел России, как органа государственного управления.

С 2008 года одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел, соединений и воинских частей внутренних войск МВД России является оптимизация системы управления, формирование структуры, штатной численности ОВД и внутренних войск МВД России. В настоящее время назрела необходимость приведения системы органов внутренних дел в соответствие с современными требованиями построения структуры федеральных органов исполнительной власти и национальным законодательством, а также перераспределения ресурсов с учетом криминальной и демографической ситуаций.

К настоящему времени проделана большая работа в этом направлении: осуществлена корректировка стратегических и тактических задач МВД, уточнены показатели их реализации на среднесрочную перспективу, переведена на федеральный бюджет милиция общественной безопасности, начата масштабная реорганизация горрайлинорганов, начато сокращение состава и численности органов внутренних дел, ликвидировано несколько организационных структур, выполняющих дублирующие функции, решается вопрос об улучшении финансирования ОВД.

Процессу оптимизации структур и функций управления должно предшествовать четкое определение целей и задач их совершенствования. Другими словами, процесс совершенствования должен проходить последовательно следующие стадии: сначала возникает объективная необходимость в определении совокупности функций, которые формулируются в виде целей и задач, а затем происходит перестройка структуры.

При этом совершенствование структуры не должно стать самоцелью. Оно необходимо только тогда, когда существует действительная потребность в тех или иных функциях. Как справедливо по этому поводу отмечает В.Г. Вишняков, «в структуре должно быть "заложено" только то, что действительно необходимо для успешного выполнения функций управления, что ведет к решению поставленных перед органом задач. Потребность в таком анализе возникает потому, что отсутствует автоматическая связь между появлением новых задач и изменением структуры. Последняя обычно задерживается в своем развитии, не сразу приспосабливается к новым требованиям» [2].

Здесь надо подчеркнуть, что всегда существует причинно-следственная связь между функциями и структурой, которая носит объективный характер. При этом надо помнить, что не существует абстрактной структуры. Она всегда соответствует конкретным организациям и подразделениям, выступает средством реализации их целей, задач и функций. Независимо от того, что функция по отношению к структуре занимает главенствующее положение, но и содержание деятельности определено особенностями структуры. Иными словами, структура обладает относительной самостоятельностью в соотношении с содержанием деятельности.

Но не всегда изменение функций подразделений должно сопровождаться соответствующей перестройкой их структуры или, наоборот, изменение структуры - определением новых или перераспределением старых функций. Часто происходит обратный процесс: «сначала создается какая-то организационная структура, а затем под нее или для нее начинают придумывать цели и функции. А поскольку придумать часто не удастся, то ограничиваются описанием в их статусах полномочий и форм деятельности. В результате оказывается, что структур много, а спросить не с кого» [1]. Надо понимать, что и при неизменном содержании возможны поиски лучших форм построения органа, но они должны осуществляться в тесной связи с содержанием его деятельности.

Появление новых задач и функций, их перераспределение или увеличение объема деятельности по выполнению уже имеющихся функций сопровождаются формированием, слиянием, ликвидацией некоторых структурных подразделений. Эти действия не должны быть произвольными, а должны отвечать требованию времени.

Так, в настоящее время одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел является укрепление многоуровневой системы профилактики правонарушений. Почти во всех субъектах Российской Федерации созданы межведомственные комиссии по профилактике правонарушений. Однако в органах внутренних дел такой структуры нет, а эти функции возложены на службы и подразделения органов внутренних дел и органы предварительного следствия. Но данные подразделения загружены выполнением своих

непосредственных обязанностей и функция профилактики для них является дополнительной нагрузкой. Иначе говоря, нельзя возлагать определенные функции на те структурные подразделения, которые не имеют возможности их эффективно выполнять.

Важно «не пытаться насильственно впихнуть» новые функции в устаревшие организационные структуры или, наоборот, создавать новые ресурсозатратные структуры с не свойственными им функциями. Надо понимать, что и при неизменном содержании возможны поиски лучших форм построения субъекта управления, но они должны осуществляться в тесной связи с содержанием его деятельности.

Довольно часто для получения большого количества ресурсов или достижения иных целей субъект управления устаревшее содержание деятельности облекает в новые структурные формы. Это приводит к тому, что «структуры, формально соответствуя официально выполняемым задачам, способны в конечном итоге снижать эффективность управленческой деятельности вплоть до ситуации, когда это приносит вред не только отдельным управляемым объектам, но и в значительно более широких масштабах» [3].

Нередки случаи, когда на федеральном уровне создаются различные службы и подразделения с дублирующими функциями. Как при этом не вспомнить знаменитый закон С.Н.Паркинсона, который гласит: «Комитет пускает корни, растет, цветет, вянет и умирает, а из семени его в свой черед вырастают другие комитеты» [4].

Так, в настоящее время руководство страны и МВД РФ озабочено складывающейся негативной ситуацией по увеличению штатной численности управленческого аппарата, возложением на подразделения и службы системы ОВД несвойственных функций. В связи с этим и начато реформирование системы органов внутренних дел.

Решать эти проблемы необходимо с позиций функционального и структурного подходов, что диктуется необходимостью приведения структур в оптимальное соответствие содержанию деятельности органов внутренних дел. Но осуществлять это жизненно необходимо, так как сущность этого процесса - обеспечить эффективность деятельности всей правоохранительной системы (органов внутренних дел как ее подсистемы), успешное достижение поставленных целей и задач, раскрыть возможности управляющей системы и ее структуры, определить правильное соотношение функций и их элементов на различных уровнях иерархии управления.

Подводя итоги вышесказанному, хочется отметить, что функционально-структурное совершенствование социальных систем должно отвечать реалиям социально-экономического развития общества и государства, соответствовать целям и задачам организации (и системе в целом), осуществляться планомерно и целенаправленно. Надо осознать, что это постоянно длящийся процесс, а не временный.

Для этого необходимо:

1) продолжать работу по ревизии и упразднению избыточных и несвойственных функций в органах внутренних дел;

2) прекратить неправомерное дробление структуры служб и подразделений, необоснованное раздувание штатной численности аппарата управления;

3) усилить контроль со стороны государства за деятельностью органов государственного управления (органов внутренних дел, в частности) при создании или ликвидации ими структурных подразделений или служб. Любые такие управленческие решения должны тщательно анализироваться, а предложения и нормативно-правовые акты по организационно-штатным вопросам проходить экспертную оценку на предмет их экономической целесообразности и законности;

4) постоянно анализировать и оценивать на федеральном и региональном уровнях функции управления, своевременно делать их корректировку. При этом и структуры должны регулярно приводиться в полное соответствие с объективным и фактическим содержанием деятельности. Руководителям, принимающим такие управленческие решения, надо четко уяснить, что любые функциональные и структурные преобразования требуют дополнительных ресурсов и организационно-правового обеспечения. Поэтому проводить их надо своевременно и с учетом всех требований объективной действительности.

Необходимо стремиться к достижению главной цели – эффективному функционированию органов внутренних дел, деятельность которых должна отвечать запросам времени, развитию государства и общества в целом.

Список литературы

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М., 2009. С.201.
2. *Вишняков В.Г.* Структура и штаты органов советского государственного управления. М., 1972. С.92.
3. *Лефевр В.* Конфликтующие структуры. М., 1967. С.78.
4. *Паркинсон С.Н.* Законы Паркинсона. М., 2004. С.22.

УДК 353(470.53)

П.И. БЛУСЬ, к.геогр.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, министр регионального развития Пермского края

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Министерство регионального развития Пермского края, г. Пермь, бульвар Гагарина, 10

Электронный адрес: piblus@appk.permregion.ru

С.В. МИНИНА, соискатель кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета, специалист Департамента развития человеческого потенциала Аппарата Правительства Пермского края

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Департамент развития человеческого потенциала Аппарата Правительства Пермского края, г. Пермь, ул. Ленина, 51

Электронный адрес: sv-minina@mail.ru

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ

В статье предпринята попытка оценить функционально-целевую модель управления Пермским краем с точки зрения ее способности и потенциальной возможности обеспечить устойчивое развитие региона. С этой целью авторы кратко раскрывают основное содержание концепции устойчивого развития, а также подчеркивают ключевую роль региональной системы управления в процессе ее реализации. В статье проводится анализ регионального законодательства, идеологических принципов, структурных элементов и инструментов, составляющих основу сформированной в Пермском крае системы управления. Результаты анализа позволяют сделать вывод о том, что в отличие от традиционной отраслевой системы управления регионом функционально-целевая модель управления Пермским краем в большей степени ориентирована на реализацию концепции устойчивого развития. Анализ динамики разработанных индикаторов устойчивого развития Пермского края (2005-2009 гг.) также говорит об определенной эффективности и результативности реализуемой в крае модели управления.

Ключевые слова: концепция устойчивого развития; функционально-целевая модель управления регионом; правовое обеспечение устойчивого развития; целевые показатели деятельности Правительства Пермского края; система индикаторов устойчивого развития региона

Успех развития любого региона зависит от того, каковы перспективы и как на сегодня используются имеющиеся возможности для обеспечения высокого качества жизни населения. В условиях обострения демографических, экологических и финансово-экономических проблем актуализируется проблема обеспечения устойчивости социально-экономического развития регионов. В связи с этим отмечен неподдельный интерес к исследованию самой концепции устойчивого развития и к поиску оптимального варианта ее практической реализации на уровне региона. Важно подчеркнуть, что ключевым фактором в процессе реализации любой концепции является система управления регионом, которая позволяет достигать устойчивость развития. Поэтому особую

значимость приобретает выявление наиболее эффективных моделей управления устойчивым развитием территории, используемых в практике российских регионов.

В этом смысле исключительно интересным объектом для исследования является Пермский край, система управ-

ления в котором отличается от большинства регионов России. Так, с 2005 года в Пермском крае в рамках административной реформы формируется функционально-целевая модель управления регионом. Оценка данной модели с позиции устойчивого развития важна для определения того, как в Пермском крае учитываются принципы мировой управленческой практики, основанные на внедрении концепции устойчивого развития.

Прежде чем проводить такую оценку, необходимо сказать о самой концепции устойчивого развития и кратко охарактеризовать систему управления, созданную в Пермском крае.

В настоящее время, несмотря на широкую популярность и пристальное внимание со стороны ученых, многие вопросы, связанные с концепцией устойчивого развития, остаются дискуссионными. Это касается и самого понятия «устойчивое развитие» [8, 22, 25, 26], и основных принципов устойчивого развития [2, 10, 19], и возможностей реализации данной концепции [4, 9, 21]. Несмотря на то, что появление и развитие концепции обязано проблеме окружающей среды [23], узкой и ограниченной представляется точка зрения авторов, которые отдают предпочтение лишь экологическому содержанию концепции устойчивого развития и говорят о ее реализации как составной части исключительно экологической политики [28].

Результаты исследования показывают, что основным содержанием концепции устойчивого развития является баланс экономической, социальной и экологической сфер, а также учет параметров их развития в едином комплексе (рисунок 1). Вместе с тем, анализ научной литературы позволяет сделать вывод о существенных характеристиках концепции устойчивого развития:

- а) развитие одной сферы не может осуществляться в ущерб другой;
- б) развитие должно происходить в интересах будущих поколений;
- в) развитие предполагает сохранение достигнутых результатов, несмотря на внутренние и внешние угрозы.

Таким образом, концепция устойчивого развития обладает теоретической ценностью и поэтому имеет все основания для использования в управленческой практике.

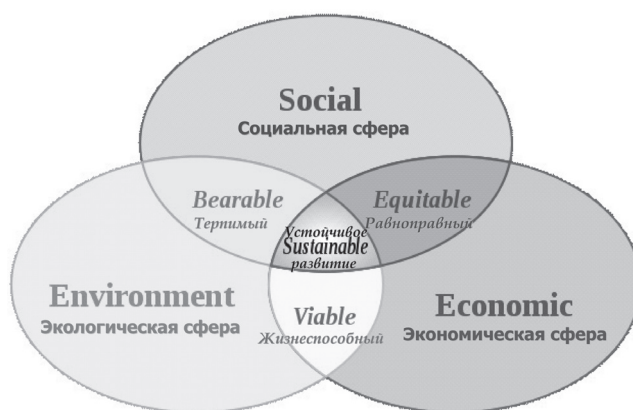


Рис. 1. Концепция устойчивого развития [15]

Для России реализация данной концепции имеет выраженный региональный характер [27, 30] и поэтому требует активных действий со стороны субъектов Федерации. В этом смысле Пермский край, входящий в число «регионов-локомотивов», имеет возможность возглавить процесс перехода к устойчивому развитию, в том числе за счет уникального опыта в организации управления развитием региона.

В частности, Пермский край является одним из немногих регионов России, где сделана попытка сформировать целостную, последовательную систему управления, которая имеет следующие особенности. Во-первых, система управления в регионе строится на определенных идеологических принципах, отражающих позицию управленческой команды края во главе с губернатором О.А. Чиркуновым [18, 29]. Во-вторых, одним из ключевых элементов системы управления Пермским краем является приверженность концепции нового государственного менеджмента [7], в том числе концепции «управления по результатам» [3]. В-третьих, модель управления, реализованная в регионе, получила название функционально-целевой. Ее существенными характеристиками являются: система целеполагания, включающая систему оценки деятельности Правительства Пермского края с использованием целевых показателей; система функционально-целевых блоков как центров ответственности за достижение целей регионального развития; совокупность принципов формирования и исполнения бюджета [24].

В отличие от традиционной отраслевой системы управления регионом функционально-целевая модель управления Пермским краем в большей степени ориентирована на реализацию концепции устойчивого развития. Это проявляется в следующем:

1. Прослеживается определенное соответствие между идеологическими принципами регионального управления и базовыми установками концепции устойчивого развития.

Во-первых, признание того, что власть несет историческую ответственность за принимаемые решения, ответственность перед населением – настоящим и будущим, в полной мере соответствует концепции устойчивого развития и поэтому, безусловно, заслуживает позитивной оценки. Кроме этого, руководством региона подчеркивается необходимость инвестировать в будущее и работать на снижение рисков следующих лет, что также подтверждает ориентацию управленческой команды на устойчивое развитие Пермского края.

Во-вторых, приоритет потребностей общества по отношению к формальным полномочиям, закрепленным за региональной властью, является необходимым условием для обеспечения устойчивого развития региона. Другими словами, замена нормативно-функционального подхода в деятельности органов исполнительной власти Пермского края (четкое следование инструкциям и осуществление только тех функций, которые закреплены в нормативных правовых актах) на проблемно-целевой (решение реально существующих общественных проблем, достижение определенных целей, а не механистическое выполнение функций) может рассматриваться в качестве важной предпосылки к устойчивому развитию региона.

В-третьих, открытость проводимой политики и широкое взаимодействие с различными общественными силами указывают на готовность руководства Пермского края к согласованию интересов и целей многочисленных участников регионального развития (бизнеса, населения, органов власти). В результате у человека, проживающего на территории края, появляется возможность участвовать в процессах, которые формируют сферу его жизнедеятельности, содействовать принятию и реализации решений, контролировать их исполнение, что соответствует одному из положений концепции устойчивого развития.

В то же время ключевым идеологическим принципом в системе управления Пермским краем является конкуренция, которая признается как главный фактор развития и поэтому приобретает всеобщий характер, т.е. конкурируют люди, проекты, бизнес, территории и т.д. По нашему мнению, такая последовательная реализация конкурентной модели несет в себе определенные риски. Во-первых, конкуренция предполагает наличие постоянного соперничества, как правило, за те или иные ресурсы. Однако в некоторых случаях куда более значительных результатов можно добиться за счет согласованности интересов, взаимовыгодного сотрудничества и партнерства, которые играют важную роль в процессе достижения целей устойчивого развития. Во-вторых, в конкурентной борьбе, как правило, побеждает сильнейший, в то время как устойчивое развитие предполагает, также активную поддержку слабых, предотвращение углубления дифференциации между сильными и слабыми.

2. Анализ системы управления Пермским краем показывает, что можно говорить о целевой направленности и определенном концептуальном соответствии основных элементов, составляющих как функционально-целевую модель управления, так и концепцию устойчивого развития.

В частности, социальный аспект устойчивого развития в системе управления Пермским краем представлен функционально-целевым блоком «Развитие человеческого потенциала». Экономическая сфера имеет своим аналогом функционально-целевой блок «Экономическое развитие». С определенной долей условности можно говорить о том, что экологическая составляющая концепции устойчивого развития структурирована в функционально-целевом блоке «Управление ресурсами и развитие инфраструктуры». По последней паре можно обнаружить и глубокие противоречия, которые заключаются в несоответствии задач, решаемых в рамках функционально-целевого блока, основным задачам устойчивого развития. Так, при определении в качестве цели максимизации доходов от использования ресурсов недостаточно учтена ориентация устойчивого развития на сохранение и рациональное использование ресурсов.

В целом можно сделать вывод о том, что приоритетные направления развития Пермского края вписываются в основные направления устойчивого развития. Вместе с тем в концепции устойчивого развития важную роль играют механизмы взаимодействия экономической, социальной и экологической составляющих. Взаимодействуя друг с другом, они порождают новые цели, достижение которых также необходимо для обеспечения устойчивого развития. Однако в системе управления Пермским краем не созданы меха-

низмы реализации горизонтальных связей между рассмотренными выше функционально-целевыми блоками, которые отражают приоритетные направления развития региона. Это может привести к определенным трудностям в достижении целей, которые можно отнести к межблоковым, следовательно, и к определенным трудностям в обеспечении устойчивого развития Пермского края.

3. Отдельного внимания заслуживает вопрос о правовом обеспечении устойчивого развития в Пермском крае. Анализ регионального законодательства показывает, каким образом идеи устойчивого развития были нормативно закреплены в Пермском крае.

В 2001 году в регионе была утверждена областная целевая комплексная программа «Охрана окружающей среды Пермской области» на 2001-2005 годы [16]. В основе идеологии Программы лежало требование реализации принципов согласованной политики устойчивого развития, базирующихся на указах Президента РФ 1994 и 1996 гг. В числе мероприятий Программы была предусмотрена разработка на конкурсной основе концепции перехода Пермской области к устойчивому развитию. По срокам на это отводился 2001 год, по объему финансирования на это требовалось 200 тыс. руб. Однако согласно Отчету об исполнении данной Программы [17], разработка концепции перехода Пермской области к устойчивому развитию была признана нецелесообразной в связи с принятием Стратегии социально-экономического развития Пермской области, раздел которой «Экологическая безопасность» был сформирован на принципах согласованной политики устойчивого развития, сочетания экологических и экономических интересов [13]. В итоге до сих пор в Пермском крае отсутствуют Концепция перехода к устойчивому развитию и Стратегия устойчивого развития как таковые, в то время как федеральное законодательство предусматривает разработку региональных программ перехода к устойчивому развитию [6].

Несмотря на это, в отличие от федерального законодательства, правовая база Пермского края содержит четкое определение понятия «устойчивое развитие». Согласно Концепции экологической политики Пермской области на период до 2010 года, «устойчивое развитие – это такое общественное развитие, при котором не разрушается природная основа, создаваемые условия жизни не влекут деградации человека и социально-деструктивные процессы не развиваются до масштабов, угрожающих безопасности общества» [12]. Данная трактовка, а также структурирование экологической политики по трем направлениям (экологическое, социомедицинское и социогуманитарное) полностью соответствуют точке зрения В.И. Данилова-Данильяна. Следует отметить, что приведенное выше определение устойчивого развития может быть скорректировано. Во-первых, неочевидным является содержание таких понятий, как «природная основа», «деградация человека», «безопасность общества», и, во-вторых, развитие определяется через развитие, что делает само определение тавтологическим и по большому счету не раскрывает сущности понятия. Представляется, что разработчики Концепции не стали углубленно изучать проблему дефиниции устойчивого

развития и разрабатывать свой вариант определения, а воспользовались одной из версий, предложенной в научной литературе.

Кроме того, несмотря на наличие, казалось бы, четкого определения устойчивого развития, в законодательстве Пермского края, как и на федеральном уровне, данный термин имеет самые разные области применения: «устойчивое развитие социально-экономического потенциала края», «устойчивое развитие приоритетных отраслей», «устойчивое развитие промышленности и науки Пермского края», «устойчивое развитие местного товаропроизводства», «устойчивое развитие туризма», «устойчивое развитие города», «устойчивое развитие педагогического и научного потенциала», «устойчивое развитие библиотечной сети Пермского края» и т.п.

В целом анализ регионального законодательства свидетельствует о том, что принципы устойчивого развития получили лишь частичное отражение в нормативных правовых актах Пермского края. При этом речь идет в основном о законодательстве в области охраны окружающей среды, что демонстрирует ограниченное понимание сути устойчивого развития.

Тем не менее, имеется и позитивный опыт в этом направлении. Так, проект Программы социально-экономического развития Пермского края, разработанный в 2006 году, в качестве главной цели определял «обеспечение устойчивого развития Пермского края через взаимноуравновешенное сочетание трех основных направлений деятельности: обеспечение экономического роста, развитие человеческого потенциала и повышение благосостояния населения, сохранение и улучшение комфортной среды жизнеобитания» [15]. Концептуальной основой Программы были теоретические положения модели устойчивого развития территории.

Однако последняя версия проекта Программы социально-экономического развития Пермского края на 2009-2012 годы и на период до 2017 года строится на основе других принципов и практически не содержит никаких упоминаний об устойчивом развитии региона [20].

Таким образом, можно сделать вывод об отсутствии комплексного нормативно-правового регулирования вопросов устойчивого развития в Пермском крае. Прослеживаются лишь отдельные попытки законодательного закрепления концепции устойчивого развития, что весьма негативно сказывается на возможностях ее реализации в крае.

4. Необходимым инструментом управления регионом являются показатели (индикаторы) регионального развития. Для Пермского края такими индикаторами являются целевые показатели деятельности Правительства, которые представляют собой систему количественных показателей, позволяющих отслеживать процесс достижения целей развития региона [14].

Следует отметить, что используемая в крае система оценки результативности деятельности органов власти имеет как достоинства, так и недостатки. Однако в рамках нашего исследования указанная система показателей подвергается не всестороннему анализу, а исследуется на предмет достаточности и возможности применения для оценки устойчивого развития Пермского края.

Прежде всего необходимо сказать о значительном объеме данной системы оценки – 177 показателей [11], с помощью которых измеряется и анализируется

большое количество разнообразных параметров регионального развития. Кроме того, однозначно позитивно можно оценить такую особенность системы целевых показателей, как определение конкретного заказчика, исполнителя и источника информации для каждого показателя, поскольку принцип ответственности повышает вероятность достижения установленных целевых показателей.

Положительным моментом в системе оценки является и осуществление ежегодного план-фактного контроля, который позволяет сравнивать планируемые результаты с достигнутыми и на этой основе делать выводы о темпах и эффективности движения в направлении устойчивого развития. Также весьма наглядным и продуктивным можно считать используемый при этом формат «светофора», когда показатели, значения которых выше нормативных (либо средних), обозначаются зеленым цветом, показатели в рамках нормативных (средних) – желтым, показатели неудовлетворительные – красным [24, с. 73]. Подобный способ мониторинга ситуации уже нашел применение при анализе индикаторов устойчивого развития [5].

К одному из достоинств системы целевых показателей можно отнести оценку эффективности расходования бюджетных средств, которая является значимым элементом оценки устойчивого развития любого региона.

В то же время ряд особенностей существующей системы показателей не позволяет ей в полной мере оценивать степень устойчивого развития Пермского края.

Во-первых, несмотря на соответствие приоритетных целей развития региона (развитие человеческого потенциала, экономическое развитие, управление ресурсами и развитие инфраструктуры) концепции устойчивого развития, их декомпозиция в цели и задачи более низкого уровня проводится отнюдь не в соответствии с основными задачами устойчивого развития. В итоге ряд ключевых проблем устойчивого развития региона не находит отражения в целевых показателях деятельности Правительства Пермского края, следовательно, оказывается вне поля зрения органов власти. К числу таких проблем относятся: обеспечение доступности образования (для Пермского края особенно актуальна проблема доступности дошкольного образования); сохранение культурного капитала; равноправное распределение ресурсов и снижение уровня бедности; внедрение ресурсосберегающих технологий; увеличение инвестиций в природоохранную деятельность и т.д.

Во-вторых, для системы оценки деятельности Правительства Пермского края характерна количественная несбалансированность целевых показателей. Так, для мониторинга развития человеческого потенциала определены 50 показателей, экономическое развитие отслеживается с помощью 34 показателей, а управление ресурсами и развитие инфраструктуры оценивается по 39 показателям. При этом всего лишь 5 показателей характеризуют состояние окружающей среды в регионе и 8 показателей – использование природных ресурсов края. Это свидетельствует о наличии определенных диспропорций в системе целевых показателей, в том числе недостаточном учете экологической составляющей регионального развития.

В-третьих, достижение ряда целей (задач) характеризуется целевыми показателями задач следующего уровня детализации¹. В этом случае возникает проблема, каким образом оценивать достижение цели, если показатели, ее характеризующие, имеют разнонаправленную динамику. С точки зрения оценки устойчивого развития региона однозначность интерпретации является основополагающим принципом при использовании показателей.

В-четвертых, система целевых показателей деятельности Правительства Пермского края на сегодняшний день не имеет четкого научного обоснования. В связи с этим можно обнаружить некоторые недостатки, касающиеся соответствия показателей поставленной цели (задачи)², формы представления показателей³, единиц их измерения⁴. Оценка устойчивого развития региона на основе таких показателей в ряде случаев не представляется корректной.

В-пятых, целевые показатели в отличие от индикаторов устойчивого развития региона не предназначены для информирования широкой общественности о темпах движения к устойчивому развитию в четкой и доступной форме, способной стимулировать необходимые изменения в поведении населения [1]. Не предназначены для этого и публикуемые на сайтах статистические данные в силу их объемности и сложности для восприятия.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что используемая в регионе система целевых показателей деятельности Правительства Пермского края обладает неплохим диагностическим потенциалом. Несмотря на несколько другое предназначение, показатели позволяют проводить всестороннюю оценку и охватывать весьма широкий круг проблем в части устойчивого развития. Вместе с тем ряд важнейших для региона параметров остается учтенным либо учтенным недостаточно, например: износ основных производственных фондов, энергоемкость, уровень бедности населения, некоторые параметры состояния окружающей среды и природных ресурсов и др.

С точки зрения возможности оценки устойчивого развития Пермского края система целевых показателей представляется недостаточно сбалансированной и методологически проработанной. Формат показателей также не во всех случаях является оптимальным для анализа. Все это указывает на необходимость либо совершенствования существующей системы показателей с учетом ориентации на оценку устойчивого развития региона, либо разработки дополни-

¹ Например, «повышение качества населения» (цель 1.2.), «обеспечение потребностей бизнеса в ресурсах» (задача 2.1.1.2.), «снижение стоимости инфраструктурных издержек» (цель 3.2.) и др.

² Например, обеспечение бизнеса минерально-сырьевыми ресурсами (задача 2.1.1.2.3.) определяется объемом добычи основных видов полезных ископаемых, а не их разведанными запасами.

³ Использование рейтинговых оценок вместо определенных показателей (например, задачи 2.1.1.1. и 2.1.1.5.).

⁴ Например, средний размер платы за электроэнергию предлагается измерять в рублях за квадратный метр (задача 3.2.1.2.3.). Однако потребители, имея одну и ту же жилую площадь, могут расходовать разное количество электроэнергии. Думается, что более приемлемой единицей измерения в данном случае будет количество рублей за кВт-ч.

тельной системы индикаторов, специально предназначенной для оценки качества экономического роста, благосостояния населения, качества окружающей среды и устойчивости развития в целом.

В рамках данного исследования была разработана система индикаторов устойчивого развития Пермского края, имеющая структуру «тема/проблема – индикатор (индикаторы)» и включающая экономические, социальные и экологические параметры регионального развития. Анализ динамики указанных индикаторов показал, что за время функционирования новой системы управления Пермским краем (2005 – 2009 гг.) в региональном развитии произошли как положительные, так и отрицательные изменения. При этом позитивная динамика в основном наблюдается по тем параметрам, которые учтены в целевых показателях деятельности Правительства Пермского края, выступающих в ряду ключевых всей функционально-целевой модели управления. Безусловно, не стоит в данном случае абсолютизировать управленческое воздействие органов власти, поскольку по ряду показателей динамика имеет обратный характер. Тем не менее можно говорить об определенной эффективности и результативности новой системы управления Пермским краем.

Более того, по нашему мнению, при условии ориентации функционально-целевой модели управления на достижение индикаторов устойчивого развития увеличатся ее потенциальные возможности и способность обеспечить высокое качество жизни населения в регионе

Список литературы

1. *Бобылев С.Н.* Индикаторы устойчивого развития: региональное измерение: пособие по рег. экол. политике. М.: Акрополь, ЦЭПР, 2007. С. 9.
2. *Гизатуллин Х.Н., Троицкий В.А.* Концепция устойчивого развития: новая социально-экономическая парадигма // *Обществ. науки и современность*. 1998. №5. С. 124.
3. *Добролюбова Е.И.* Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2008. №3. С. 134.
4. *Иванов П.М.* Устойчивое региональное развитие: концепция и модель управления // *Экономика и мат. методы*. 2006. Т. 42, №2. С. 51.
5. *Индикаторы устойчивого развития* [Электронный ресурс] // Центр устойчивого развития «Роза Ветров». URL: <http://www.ecology.donbass.com/pages/publ/indicators2002.htm> (дата обращения: 12.03.2010).
6. *Концепция* перехода Российской Федерации к устойчивому развитию [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. №440. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс: ВерсияПроф».
7. *Красильников Д.Г., Троицкая Е.А.* Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае // *Ars administrandi: Ежегодник – 2009* / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2009. С. 78.

8. Лось В.А., Урсул А.Д. Устойчивое развитие: учеб. пособие. М.: Агар, 2000. С. 21-22.
9. Люри Д.И. Устойчиво ли «устойчивое развитие»? // История и синергетика: Методология исследования. М.: УРСС, 2005. С. 179.
10. Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации. М.: Изд. Государственной Думы, 2002. С. 42-43.
11. О внесении изменений в указ губернатора Пермского края от 25 июля 2007 г. №55 «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2010 годы» [Электронный ресурс]: в ред. указа Губернатора Пермского края от 29 декабря 2009 г. №69. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс: Регионы».
12. О принятии Концепции экологической политики Пермской области на период до 2010 года [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Пермской области от 22 апреля 2004 г. №1380. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс: Регионы».
13. О Стратегии социально-экономического развития Пермской области [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Пермской области от 18 сентября 2003 г. №990. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс: Регионы».
14. О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2012 годы [Электронный ресурс]: указ Губернатора Пермского края от 25 июля 2007 г. №55. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс: Регионы».
15. Об утверждении Концепции программы социально-экономического развития Пермского края в 2006-2010 годах и на период до 2015 года [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Пермской области и Законодательного Собрания Коми-Пермяцкого автономного округа от 22 июня 2006 г. №27. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс: Регионы».
16. Об утверждении областной целевой комплексной программы «Охрана окружающей среды Пермской области» на 2001-2005 годы [Электронный ресурс]: закон Пермской области от 12 июля 2001 г. №1639-263. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс: Регионы».
17. Об утверждении отчета об исполнении областной целевой комплексной программы «Охрана окружающей среды Пермской области» на 2001-2005 годы [Электронный ресурс]: закон Пермской области от 17 октября 2006 г. №3260-744. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс: Регионы».
18. Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие / О.А. Чиркунов, М.В. Антонов, Н.Ю. Бухвалов, Е.В. Зырянова, А.В. Новиков. и др. Пермь, 2007.
19. Повестка дня на XXI век: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г. [Электронный ресурс] / Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/> (дата обращения: 24.02.2010).

20. *Проект Программы социально-экономического развития Пермского края на 2009-2012 годы и на период до 2017 года* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.permkrai.ru/strateg/> (дата обращения: 25.05.2010).
21. *Пчелинцев О.С.* Региональная экономика в системе устойчивого развития. М.: Наука, 2004. С. 35-36.
22. *Стратегия и понятие устойчивого развития* [Электронный ресурс] URL: <http://www.ustoichivo.ru/biblio/view/28.html> (дата обращения: 26.04.2010).
23. *Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке.* / под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева. М.: Экономика, 2002. С. 29.
24. *Сухих В.А., Блусь П.И.* Деятельность Правительства Пермского края как элемент управления регионом // *Ars administrandi: Ежегодник – 2009* / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2009. С. 62-73.
25. *Турченко В.Н., Шафранов-Куцев Г.Ф.* Россия: от экстремальности к устойчивости (методология устойчивого развития): монография. Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та., 2000. С. 16.
26. *Умаханов М.И.* Устойчивое развитие региона: модель, основные направления, концепция: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. С. 17-20.
27. *Ускова Т.В., Копасова С.С.* Устойчивое развитие региона: от концептуальных основ – к практическим результатам [Электронный ресурс] / ВНКЦ ЦЭМИ Рос. акад. наук. URL: <http://old.vscs.ac.ru/content/view/664/73/> (дата обращения: 12.03.2010).
28. *Устойчивое развитие: утопия или императив?* / Клуб «Свободное слово», 10 апреля 2002 [Электронный ресурс] / Информ. агентство НЕТДА. URL: http://slovo.netda.ru/kss_text/020410kss.htm (дата обращения: 12.01.2009).
29. *Чиркунов О.А.* Региональная политика: условие развития – конкуренция // *Ведомости.* 2006. №136 (1663).
30. *Шалмиев А., Григорьев А.* Роль регионального фактора в обеспечении устойчивости стратегии экономического развития // *Управленческое консультирование.* 2003. №1 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dialogvn.ru/uk/2003/n01/s03-1-03.htm> (дата обращения: 23.04.2009).
31. *Johann Dréo* Sustainable development [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/УРО> (дата обращения: 31.05.2010).



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 347.965(470.53)

А.В. ЗАГВОЗКИН, зам. председателя коллегии адвокатов «Партнеры»

Адвокатская палата Пермского края, Коллегия адвокатов «Партнеры», г. Пермь,
ул. Куйбышева, 4

Электронный адрес: gaius-caesar@mail.ru

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АДВОКАТУРЫ ПЕРМСКОЙ ГУБЕРНИИ (1874-1917)

Скоро исполнится 150 лет Судебным уставам 1864 года, вошедшим в историю как великая судебная реформа. Спустя 10 лет на Урале были учреждены новые судебные органы, а с ними и присяжная адвокатура. Высочайшим повелением 1 сентября 1874 г. в торжественной обстановке открылись окружные суды в Екатеринбурге и Перми. То, что мы наблюдаем сегодня, удивительно схоже с тем, что происходило «тогда», возникает ощущение абсолютной современности давно, казалось бы, ушедшего. Мы обратимся к истории становления и развития адвокатуры в Пермской губернии в 1874-1917 гг.: образование Пермского окружного суда, деятельность адвокатов в суде присяжных, деятельность Совета присяжных поверенных при Казанской судебной палате и участие адвокатов в политической жизни.

В статье представлена история развития судебных институтов Пермской губернии в конце XIX – начале XX вв. Рассматривается становление Пермского Окружного суда, адвокатуры и суда присяжных, особое внимание уделяется участию пермских и екатеринбургских адвокатов в революционных событиях начала XX в.

Ключевые слова: Пермский Окружной суд;
адвокатура; суд присяжных

Образование Пермского окружного суда и первые адвокаты

В XIX веке под адвокатурой в узком смысле было принято понимать правозаступничество, а в более широком смысле – совмещение правозаступничества с судебным представительством. В правящих кругах Российской Империи всегда существовало стойкое неприятие института адвокатуры, что было вызвано рядом причин. В России язык права по существу мало отличался от обыденного народного языка. Екатерина II, например, считала, что если законы русские писаны таким языком, что понятны всем, и даже посредственному уму, зачем же тогда в России нужны адвокаты? Николай I видел в адвокатах

врагов государственного строя. «А кто погубил Францию, как не адвокаты!» – говорил он.

Хотя императорский указ о введении в действие Судебных уставов был опубликован 20 ноября 1864 г., новые суды в России вводились вплоть до конца XIX в. Александр II высказывался за постепенное введение новых судебных учреждений. Таким образом, до 1873 г. в Пермской губернии правосудие осуществлялось в рамках судопроизводства, принятого еще Екатериной II. Судебная система была разделена на губернскую и уездную. К губернской системе относились Палата уголовных дел, Палата гражданского суда, совестной суд, верхний земский суд, губернский магистрат, верхняя расправа; к уездной – уездный суд, нижний земский суд, нижняя расправа. Место пребывания губернских судебных органов находилось в губернском городе Перми, а уездных – в городах Чердыни, Соликамске, Кунгуре, Осе, Оханске.

Уездные судебные органы являлись судами низшей инстанции. В уездном суде заседал судья и два заседателя, которые избирались местным дворянством и утверждались губернатором. В суде рассматривались гражданские и уголовные дела, а также поземельные споры. Причем поземельные вопросы решались на месте, где находились спорные межи и границы. Инициатива в возбуждении дела уездному суду не принадлежала, судебное разбирательство происходило по жалобе или иску частного лица, либо стряпчих (помощники прокурора), либо по настоянию иного судебного или вышестоящего административного органа.

Уездный суд окончательно решал малозначительные гражданские дела, цена иска которых была ниже 25 рублей. Недовольные решением суда могли передать дело на рассмотрение в вышестоящий Верхний земский суд. По уголовным делам уездный суд имел право на окончательное решение всех дел, за исключением тех, по которым подсудимые могли быть подвергнуты наказаниям в виде смертной казни, лишения дворянской чести или торговой казни. Уездный суд получал указы от Палат уголовного и гражданского суда и Верхнего земского суда и обращался к ним с рапортами. В Нижний земский суд (нижестоящий орган) уездный суд направлял указы и сообщения городничим.

Уездные суды подчинялись Верхнему Земскому Суду. Именно туда направлялись апелляции на решения уездных судов, жалобы и тяжбы дворян и на дворян, чиновников, гражданские и уголовные дела, а также дела, касающиеся вотчин, завещаний, права наследования, и исковые дела.

Верхний Земский суд решал дела мещан и государственных крестьян, которые по правилам апелляции направлялись из нижних судов в Верхний. Гражданские тяжбы суд мог окончательно решить при цене иска до 100 рублей. Недовольные решением суда стороны могли обращаться в вышестоящую судебную инстанцию – гражданскую палату.

Уездный суд собирался 3 раза в год при условии, если не возникали «дела чрезвычайные». Первое заседание начиналось 8 января и продолжалось до страстной недели, то есть за неделю до Пасхи, второе после Троицына дня до 27 июня и третье от 2 октября по 18 декабря. Самой короткой была летняя сессия. Чтобы не затягивать рассмотрение судебного дела, судьям предписывалось

завершать дела в один срок, например, от 2 октября до 18 декабря. В первую очередь это касалось тех дел, где обвиняемые находились под стражей.

Верхний Земский суд разделялся на два департамента: первый занимался уголовными делами, а второй гражданскими. В каждом из департаментов заседали один председатель и 5 заседателей. В Верхний Земский суд выносились апелляции на решения уездных судов, дворянской опеки и Нижних Земских судов. Верхний Земский суд был всеобщим: здесь рассматривались дела как дворян и чиновников, так и разночинцев. По гражданским делам Верхний суд мог окончательно разрешать тяжбы при цене иска до 100 рублей, в остальных случаях дела передавались в Палату Гражданского суда. Все уголовные дела проходили обязательную ревизию в Палате Уголовного суда.

Новая судебная система, основанная на Судебных уставах 1864 г., вводилась постепенно. Сначала в 1873 г. на основании Указа Его Императорского Величества были закрыты уездные суды, введены мировые судебные учреждения и тогда же была образована из Пермской Гражданской палаты и Уголовной палаты – Палата Соединенная, в которую были переданы для разрешения по первой инстанции дела из бывших уездных судов. «В течение первой половины 1873 г. приступить к введению мировых судебных установлений в губернии Пермской и в уездах Вологодском, Грязовецком, Кадниковском, Вельском и Тотемском Вологодской губернии... При сем предоставить Министру Юстиции сделать распоряжение о закрытии уездных судов не позже 2-х месяцев со дня открытия мировых судебных установлений» [1].

Первый председатель Пермского Окружного суда А.В. Лебедев высоко оценил деятельность Соединенной Палаты в деле «успешного перехода в Пермской губернии от старого к новому суду», отмечая в числе ее достижений более быстрое и качественное рассмотрение дел, аккуратность в производстве.

Соединенная Палата просуществовала недолго. Уже 2 августа 1874 г. выходит Указ Его Императорского Величества Самодержца Всероссийского, и Правительствующего Сената о том, что временем открытия Пермского и Екатеринбургского окружных судов назначить 1 сентября 1874 г. Указ поступил в Пермь 16 августа 1874 г., а 2 августа губернатор писал председателю суда Лебедеву: «Г. Министр Юстиции от 20 сего июля уведомил меня, что введение в действие судебных уставов в полном их объеме в Пермской губернии назначено 1-го сентября сего года, и что открытие Пермского Окружного Суда возлагается на Ваше Высочорodie. Об этом имею честь сообщить Вашему Высочорodie» [2].

В намеченный день Пермский окружной суд, состоящий из Гражданского и Уголовного отделений, был открыт. Высочайшим повелением в Пермской губернии были образованы 2 судебных округа: Пермский и Екатеринбургский. Екатеринбург, хотя и был крупным городом, но входил в состав Пермской губернии и считался уездным.

Пермский журналист А.Н. Скучарев, приехавший из Екатеринбурга в самом начале XX века поместил в «Пермских губернских ведомостях» фельетон «Пермь и Екатеринбург: Монтекки и Капулетти». Он писал: «Пермь, считая себя во главе губернии, смотрит на Екатеринбург свысока, а Екатеринбург

считает себя столицей Урала и уверен, что он в составе Пермской губернии по недоразумению... И между городами полнейший антагонизм» [3].

В Перми торжественное открытие окружного суда состоялось 1 сентября 1874 г. Как отмечала пресса, «представители городского общества и управления поднесли в дар суду икону Спасителя в серебряной позлащенной ризе», а в зале Благородного собрания был дан обед, во время которого «пел хор певчих».

В ведении Пермского окружного суда состояли суды Красноуфимского, Кунгурского, Осинского, Оханского, Пермского, Соликамского и Чердынского уездов. Работу окружного суда возглавлял председатель суда, у которого были два товарища (заместителя). В составе суда было 9 членов, которые вели судебные заседания и принимали решения, судебные следователи, чины прокурорского надзора, судебные приставы, рассыльные и нотариат. Кроме того, в штат суда входили 3 секретаря, 7 помощников секретарей и архивариус.

Пермский окружной суд располагался в большом по тем временам здании, в трехэтажном доме на углу Вознесенской (Луначарского) и Красноуфимской (Куйбышева) улиц. В настоящее время – это главный корпус Пермской Государственной Медицинской Академии. Первым председателем суда был назначен А.В. Лебедев, его товарищами (заместителями) по уголовному отделению барон А.А. Медэм, по гражданскому отделению – Г.И. Красовский. В 1877 году Пермский окружной суд возглавил барон А.Н. Зальца.

К моменту создания Пермского окружного суда присяжной адвокатуры в округе суда фактически не существовало. Даже через 13 лет, в 1887 году, при Пермском окружном суде было 8 присяжных поверенных, в то время как в Екатеринбурге их было уже 14 [4].

Порядок поступления в число присяжных поверенных применительно к Пермской губернии был следующий. Желая стать присяжным поверенным, должен был подать прошение в Пермский Окружной суд. В этом прошении претендент должен был объяснить в каком именно городе он избирает себе место жительства (имелся в виду округ Пермского Окружного суда), а так же, что нет никаких препятствий, обозначенных Учр. Суд. Уст., а в случае, если в дальнейшем таковые будут обнаружены, то он подлежит не только исключению из числа присяжных поверенных, но и преданию суду. К прошению прилагались документы, необходимые для удостоверения в том, что проситель удовлетворяет условиям, требуемым для поступления в присяжные поверенные.

После получения, указанного прошения, Пермский Окружной суд делал запрос на имя Пермского губернатора и окружного прокурора на предмет характеризующих личность данных. По представлению этих данных суд рассматривал прошение по существу, и постановлял: либо удовлетворить прошение, либо отказать.

Например, в 1875 г. Пермский Окружной суд по общему собранию отделений под председательством председателя суда А.В. Лебедева, пяти членов суда, при секретаре и с участием прокурора суда рассматривал дело об отставном потомственном дворянине титулярном советнике Н.И. Грацинском. Грацинский подал прошение об утверждении его присяжным поверенным, при этом

представил аттестат и свидетельство съезда Мировых судей Соликамского уезда о его службе «из которого видно, что Грацинский тридцати восьми лет, православной веры, окончил со степенью кандидата юридические науки, находится в отставке, проходил вообще государственную службу с 1856 года в разных должностях и особенно по Министерству Юстиции в должности судебного следователя с 25 июня 1865 года по 4 февраля 1872 года и участкового мирового судьи с 11 октября 1873 года по 30 января 1874 года, - всего около семи лет, препятствий указанных в 355 ст. Учр. Суд. Уст. 20 ноября 1864 года, не имеет; сведения же, собранные о нем Г. Председателем Окружного суда от местных Губернатора и Прокурора, вполне удовлетворительны. В виду этих данных, Общее Собрание Окружного суда находит, что Грацинский отвечает всем условиям, необходимым для присяжного поверенного, а потому на основании 354 и 378 ст. Учр. Суд. Уст. признает возможным принять его в число присяжных поверенных Пермского округа... и выдать ему о принятии его присяжным поверенным надлежащее свидетельство» [5].

Губернское правительство было озабочено проблемой создания доступной юридической помощи. Так в «Пермских губернских ведомостях», которые были правительственным губернским органом печати и выражали позицию губернской власти, была опубликована статья «О земской юридической помощи крестьянам». Поводом к публикации послужил опубликованный отчет Министерства юстиции, в котором отмечалось, что опыты учреждения при некоторых уездных земствах юридических консультаций для крестьян «следует признать удачными». Однако вскоре последовало разъяснения Сената, что учреждение юридических консультаций не относится к ведению земства. Автор статьи обращал внимание на то, что «консультации – дело новое, еще неизвестное тогда, когда составлялось земское положение...» И далее: «Если закон считает прямой обязанностью земства учреждать для населения доступную и надлежащую медицинскую помощь, то, очевидно, и помощь юридическая не может не озабочивать земство. Юридическая помощь является настоятельно необходимой, и если не принимать соответствующие меры к ее организации, то эту помощь население получит от дельцов, способных своими советами причинить лишь вред, а не пользу. ... Нет юристов – будут великолепно обдирать свои делишки трактирные «аблакаты» и «ходатели» [6].

Количество гражданских исков непрерывно росло. Это объяснялось развитием гражданских, в частности имущественных, правоотношений. Некоторые из этих дел получали общественный резонанс, и их обсуждение шло в местной печати.

Так, в 1900 году «Пермские губернские ведомости» сообщали, что на Волге почтовый пароход братьев Каменских (самых крупных пароходовладельцев Перми) потерпел потопление, причем потонула почтовая денежная корреспонденция на сумму 40 тыс. рублей. Казна, в лице почтового ведомства, предъявила иск к бр. Каменским об убытках. Поверенный ответчиков присяжный поверенный А.И. Ланин доказывал, что в настоящем деле казна не потерпела никаких убытков: погибшие деньги состояли в кредитных билетах (банкнотах), а так как эти билеты представляют собой государственные долговые обязательства, то с гибелью их уменьшился и долг казны, следовательно,

казна в момент гибели билетов не только не понесла никакого ущерба, но получила даже приращение. Если же затем она уплатила деньги отправителям корреспонденции, то и в этом случае никакого ущерба не получила, ибо уплатила им ровно ту сумму, на которую ранее, при утрате билетов, обогатилась. На основании этого присяжный поверенный Ланин просил в иске отказать. Окружным судом иск был удовлетворен, а судебной палатой решение оставлено без изменения. По кассационной жалобе присяжного поверенного дело было направлено в кассационный департамент правительствующего Сената, который принятые по делу решения отменил [7].

В 1913 г. к Торговому дому Бр. Каменских присяжный поверенный М.Я. Попов, действующий по доверенности от Пермского городского общества предъявил иск об изъятии из пользования Торгового Дома «Ф. и Г. Братья Каменские» участка на берегу реки Камы как принадлежащий Пермскому Городскому обществу. При этом автор иска указывал, что «несмотря на требования Управы освободить этот участок или уплатить за пользование им назначенную за него арендную плату, продолжает владеть им, не платя аренды за него, завладел им незаконно и самовольно... и что завладев участком №50 Торговый дом «Ф. и Г. Братья Каменские» лишил тем собственника участка Пермское Городское Общество возможности извлекать доход путем отдачи в аренду за плату не ниже 1200 руб. в год, а след. причиняет ему в этом размере убытки» [8].

Поверенный Торгового Дома присяжный поверенный Насальчук иск не признал и объяснил, что спорный участок не принадлежит Пермскому городскому обществу, а находится в собственности почетных граждан Каменских, т.к. приобретен у бывшей собственницы участка О.П. Карповой «по купчей крепости», утвержденной старшим нотариусом в начале 1909 г.

Рассмотрев дело суд выяснил, что спорная земля является городской собственностью и в соответствии со ст.8 Городского положения 1892г. не могла быть отдана в частное владение. На основании этого суд определил «изъять из владения Торгового Дома «Братья Каменские Ф. и Г.» и передать Пермскому Городскому Обществу участок под № 50 на берегу реки Камы... Взыскать с ответчика в пользу истца судебных издержек 25 руб. 30 коп. и вознаграждение за ведение дела 320 рублей и в доход казны 65 руб. 15 коп. издержек производства...» [8, л. 90-95].

На территории Пермской губернии располагались обширные владения князей Голицыных. В связи с этим у Голицыных возникали судебные споры, в том числе и с казной.

В сентябре 1890 г. Пермский окружной суд рассматривал дело по иску князя Сергея Михайловича Голицина к Высочайше утвержденному Главному правлению именными наследников Петра Саввича Яковлева. Поверенным князя С.М. Голицина выступал помощник присяжного поверенного Попов, который и предъявил иск о незаконной вырубке леса и выжиге угля в дачах истца, прося: обязать ответчика немедленно прекратить рубку леса и выжиг угля и снести возведенные для этой операции постройки, печи и иные устройства и взыскать с ответчика убытки, возникшие в связи с неправомерными действиями ответчика.

Основанием к иску послужило то, что осенью 1888 г. лесной ревизор, осматривая леса истца, отданные им в пользование Камскому Акционерному Обществу железо и сталелитейных заводов констатировал в Пашийской даче князя Голицина выработку из произрастающего леса угля Управлением Невьянскими заводами наследников Яковлева. Сплошной рубкой леса вырублено около 120 десятин без оставления семенных деревьев, что и дало основание заключить, что при продолжении подобной рубки леса, вырубленные площади неминуемо превратятся на много лет в пустыри.

Поверенный ответчика присяжный поверенный Бибилов возразил, что удостоверению лесничего нельзя придавать значения, так как он служащий истца, а вопрос о хищнической разработке леса для настоящего дела не имеет значения, т.к. ответственным за это лицом перед князем Голицыным является Камское Акционерное Общество, которое приняло на себя обязанность охранять лес и таковой обязанности с себя не сложило.

В ходе судебного заседания поверенным ответчика был представлен договор Невьянского заводоуправления с Камским Акционерным Обществом на продажу 1000 десятин леса, при этом он пояснил, что Невьянское заводоуправление купило на сруб упоминаемый участок и пользуется им.

Рассмотрев дело Пермский Окружной суд нашел, что «Камское Акционерное общество имело право совершить продажу на сруб известного участка леса Невьянскому заводоуправлению на условиях, не противоречащих уставу общества, следовательно, главное основание иска должно быть признано не заслуживающим уважения.

Что же касается второго основания иска – хищнического способа рубки, то и это основание иска не может быть признано правильным, так как если бы рубка леса Невьянским заводоуправлением и действительно производилась не согласно условий, указанных в уставе Камского Акционерного Общества, то ответственным перед князем Голицыным за такую рубку является не Невьянское заводоуправление, а Управление Камского Акционерного Общества, которое по уставу приняло на себя обязанность охранять леса князя Голицина» [8, д. 450, л. 322-326].

Не согласившись с решением Пермского Окружного суда, поверенным князя Голицина была принесена апелляционная жалоба в Казанскую судебную палату, которая постановила «апелляционную жалобу князя Голицина оставить без уважения, а решение Пермского окружного суда в своей силе» [8, д. 450, л. 339-345]. В дальнейшем, была принесена кассационная жалоба в кассационный департамент Сената, который определение Казанской судебной палаты отменил, а дело направил на рассмотрение в Московскую судебную палату.

В феврале 1895 г. Московская судебная палата по I Гражданскому Департаменту в публичном судебном заседании рассмотрела данное дело и пришла к выводу, что «По всем соображениям отказ Пермского окружного суда в удовлетворении всех исковых требований князя Голицина неправильным... судебная палата определяет: решение Пермского окружного суда, постановленное по сему делу 7 сентября 1890 г. отменить, обязать Главное Правление именными наследников Петра Саввича Яковлева прекратить дальнейшую

рубку леса..., признать за истцом, князем Голициным, право на взыскание с ответчика в порядке исполнительного производства убытков, происшедших от неправильной рубки леса в Пашийской лесной даче его, князя Голицина» [8, д. 450, л. 384-387]. При производстве дела в Московской Судебной палате участвовали те же поверенные: со стороны князя Голицина – помощник присяжного поверенного Попов, а со стороны Главного правления имениями наследников Петра Савича Яковлева – присяжный поверенный Бибиков.

9-10 октября 1890 г. Пермский окружной суд рассматривал дело по иску князя С.М. Голицина к Пермскому управлению Государственных имуществ и Главному Уральскому управлению Горных заводов. Поводом к иску послужил спорный земельный участок, нанесенный на план под знаком солнца еще в 1824 г. Истца представляли присяжные поверенные А.Д. Способин и А.А. Бубнов. Председательствовал в судебном заседании председатель Пермского окружного суда барон А.Н. Зальца.

Основания иска были следующие. Согласно поданному прошению «Жалованными грамотами Государей и Великих Князей Московских от 7066, 7072, 7076, 7086 гг. именитым людям Строгановым пожалованы были в вечнопотомственное владение земли в Пермском наместничестве, облегающие по реке Чусовой по обоим берегам... и в состав их входил Сылвенский острожек, что ныне село Троицкое». Затем эти земли путем наследования перешли в ведение княгини Голициной. При генеральном размежевании земель в Пермской губернии на часть земель княгини Голициной заявили притязания депутаты от Пермских казенных заводов, требуя примежевания к казенному Мотовилихинскому заводу земель Голициной в размере 15 009 дес. 72 саж. В связи с тем, что поверенный Голициной (урожденной баронессы Строгановой) опровергал притязания казны, спорные земли были выделены в отдельный отвод и нанесены на план под знаком солнца. Таким образом, автор иска указывает, что спорные земли принадлежат на праве собственности князю Сергею Михайловичу Голицину как наследнику и что «прав на эти земли ни Строгановы, ни наследники их не утратили ни силою Высочайших указов, ни отчуждением» [8, д. 428, л. 2-3].

Суд, рассматривая дело нашел, что князь Голицин пропустил срок исковой давности «и потому должен считаться утратившим право на этот иск» [8, д. 428, л. 89-97].

Принимая во внимание, что Екатеринбургский судебный округ входил в состав Пермской губернии, считаем небезынтересным обратить внимание на некоторые дела Екатеринбургского окружного суда с участием адвокатов, вызвавшие общественный резонанс и освещавшиеся в губернской прессе.

В середине августа 1897 г. в Оренбурге умер статский советник Афанасий Федорович Чубарков, происходивший из мастеровых бывшего екатеринбургского монетного двора и очень долго служивший по гонному ведомству. Покойный, как было известно оставил после себя довольно крупное состояние (до 112 тыс. руб.), детей у него не было. По истечении публикационного срока наследственные права к имуществу Афанасия Чубаркова были одновременно предъявлены несколькими лицами: двоюродной сестрой умершего – Евлампией Евдокимовой Осиповой, двоюродными племянниками Марком

и Филиппом Ильиными Чубарковыми и троюродными внуками Андреем и Яковом Афанасьевыми Чубарковыми.

Спустя несколько дней после получения Осиповой наследства, Марк, Филипп, Андрей и Яков Чубарковы предъявили к Осиповой иск об этом наследстве, который и был предметом рассмотрения екатеринбургского окружного суда 19 февраля 1899 г. В своем исковом прошении Чубарковы заявляли, что Евлампия Осипова не дочь Евдокима Чубаркова (дядя наследодателя Афанасия Чубаркова), а лишь его воспитанница, т.е. не соединена с наследодателем кровным родством и, следовательно, не может быть наследницей Афанасия Чубаркова; поэтому истцы просили окружной суд признать, что Осипова не родная дочь Евдокима Чубаркова и утвердить их в правах наследования имущества покойного.

Возражая против иска, ответчица заявила, что необозначение ее в документах «родною» дочерью нисколько не умаляет ее права, так как законом установлено, каким образом должны быть приписываемы к семействам приемыши, и если бы она была на самом деле воспитанницею Чубарковых, то таковой бы и значилась в документах.

После доклада дела поверенный истцов Чубарковых – частный поверенный Н.А. Смиренский заявил, что «настоящий иск не иск о законности рождения, а является иском о признании ответчицы Осиповой не происходящей вовсе от Е. и Д. Чубарковых..., причем самый спор о законности рождения имеет в виду лишь следующий случай: возбуждение спора на том основании, что данное лицо родилось от матери во время разлуки с нею мужа, или по смерти последнего или при сомнении мужа в супружеской верности жены. Далее г. Смиренский заявил, что ревизская сказка и метрика представлены истцами только для того, чтобы удостоверить несходство документов, заключающих в себе сведения о детях Е. и Д. Чубарковых, а при таком различном содержании документы эти не могут быть приняты за достоверное доказательство кровного происхождения Осиповой». Настаивая на допустимости свидетельских показаний по данному делу, Смиренский доказывал, что показания эти заслуживают полного доверия и устанавливают отсутствие родства между ответчицей Осиповой и Афанасием Чубарковым.

Возражая Смиренскому, поверенный ответчицы Осиповой – присяжный поверенный Магницкий доказывал, что все споры, направленные к установлению того, что данное дитя не есть дитя известных лиц, состоящих в законном браке, являются спорами о незаконности рождения. Опровергая заявление поверенного истцов по поводу значения исповедных росписей, указал на то, что за целый ряд лет, начиная с годового возраста ответчицы вплоть до выхода ее замуж, родители Осиповой называли ее в этих росписях своей дочерью, а такие документы, как исходящие непосредственно от родителей, по разъяснению сената, не могут быть ничем оспорены. Далее Магницкий указал, что представленные истцами документы не только не доказывают кровной связи всех истцов с покойным Афанасием Чубарковым, но наоборот, устанавливают, что истцы вовсе не наследники Афанасия Чубаркова, в доказательство чего сослался на представленную истцами ревизскую сказку 1795 г. В заключении своей речи Магницкий заявил, «что он думает, что предъявлен настоящий

иск и поддерживается так настойчиво поверенными истцов исключительно потому, чтобы прикрывшись судебным решением гарантировать себя от претензии своих же доверителей за пропуск срока в предъявлении иска».

После продолжительного совещания окружной суд постановил: «в настоящем иске Марку и Филиппу Ильиным, Андрею и Якову Афанасьевым Чубарковым к Евлампии Евдокимовой Осиповой отказать, взыскать с них в пользу Осиповой судебных издержек 9 руб. 64 коп. и за ведение дела 1449 руб. 46 коп.» [9].

На Урале был высокий уровень травмированности рабочих на заводах и приисках и, соответственно, большое количество исковых дел. Так, в 1897 г. мастеровой черномисточинской волости Верхотурского уезда Евтихий Семенов Копылов, ехавший ночью на лошади, запряженной в «роспуски» по Нижне-Тагильскому заводу, был на полотне строящейся заводской железной дороги настигнут поездом и смят паровозом, в результате чего получил тяжкие повреждения и потерял возможность заниматься своим обычным трудом. Отнеся причину этого несчастного события к непринятию агентами владельцев железной дороги надлежащих мер к предупреждению подобных случаев, поверенный Копылова – присяжный поверенный П.Е. Шабаров от имени своего доверителя предъявил 9 августа 1899 г. иск к главному правлению имениями наследников П.П. Демидова, князя Сан-Донато. В своем исковом прошении Шабаров просил взыскать с ответчика в пользу Копылова за потерю последним трудоспособности 3000 руб. (сумма составляла десятилетний размер заработка Копылова).

По постановлению суда истец был освидетельствован экспертом, который обнаружил, что Копылову причинено повреждение головы с переломом костей черепа. Признавая это повреждение тяжким увечьем, эксперт дал заключение, что Копылов к физическому труду не способен.

Показаниями свидетелей были установлены следующие обстоятельства. Копылов был настигнут поездом недалеко от того места, где железнодорожное полотно пересекает Тагильскую улицу завода, и его несколько сажен протасило паровозом по полотну дороги. Последнее в это время не освещалось и не было ограждено, барьеры и шлагбаумы отсутствовали не только на улице, где проходит полотно, но даже и на том месте, где оно пересекает Тагильскую улицу. Ночь была очень темная. Поезд стал курсировать незадолго до происшествия, и Копылов, как житель другого селения, мог и не знать о начале движения по линии железной дороги. Интересы главного правления имениями П.П. Демидова, князя Сан-Донато представлял присяжный поверенный П.Ф. Трофимов.

Шабаров считал, что добытым по делу материалом вполне установлено непринятие агентами ответчика мер предосторожности, вследствие чего было причинено увечье Копылову и утрачена последним трудоспособность, и поддерживал свои исковые требования в полном объеме.

Трофимов просил в этом иске отказать; «как видно из осмотра места происшествия с Копыловым, произведенного судебным следователем, Копылов проехал вдоль полотна железной дороги сажен 20-30. Из этого можно заключить, что он или был пьян или спал, и лошадь везла его куда хотела, а при таких

условиях не могли предотвратить несчастия никакие загородки. К тому же заводууправление не обязано было делать никаких загоронок и освещать путь, так как оно руководствуется при эксплуатации своей железной дороги «Особыми правилами об устройстве подъездных путей общего пользования», которые не устанавливают подобной обязанности».

Выслушав объяснения сторон, екатеринбургский окружной суд постановил «взыскать с главного правления именными П.П. Демидова, князя Сан-Донато в пользу истца Копылова три тысячи рублей с процентами с 9 августа 1899 года по день платежа, а так же 187 руб. 46 коп. судебных и за ведение дела издержек» [9, № 250].

Адвокатура и суд присяжных

Надзор за деятельностью системы судопроизводства осуществляло Министерство Юстиции. В декабре 1900 г. Министр юстиции направил всем председателям и прокурорам судебных округов циркуляр, в котором обращал внимание на выявленные недостатки, негативно сказывавшиеся на результатах судебной деятельности:

«Обобщая известные судебным чинам многочисленные указания, следует неизменно иметь в виду:

- председательствующему – что он направляет дело единственно к раскрытию правды и торжеству закона, а потому несет наибольшую ответственность за все происшедшее на суде;

- прокурору – что он не только государственный обвинитель, но и должностной блюститель законности, а потому заинтересован не столько в признании и успехе, сколько в правильности и основательности обвинения;

- защитнику – что он обязан содействовать, а не препятствовать суду в достижении целей правосудия;

- присяжным заседателям – что в силу высокого доверия к ним законодателя, они, согласно приносимой ими присяге, призваны отправлять суд «по сущей правде и убеждению, не оправдывая виновного и не осуждая невиновного».

Каждому уважающему себя деятелю суда должно быть всегда присуще сознание, что обвиняемый еще не подсудимый, подсудимый еще не осужденный, а осужденный – тот же человек и притом уже начавший искупление своей вины» [10].

Выдающуюся роль в становлении и развитии новой системы судопроизводства на основах справедливости и гуманизма сыграл институт присяжных заседателей.

10 сентября 1879 г. в Пермском окружном суде слушалось дело по обвинению бывшего пермского купца Василия Алексеева Кротова, обвиняемого в растрате денег. Защиту Кротова по соглашению осуществлял присяжный поверенный Статский советник А.И. Пономарев.

Сущность дела заключалась в следующем. 4 ноября 1876 г. Общее собрание членов Пермского общества взаимного страхования от огня, произведя проверку счетов и состояния кассы со дня открытия общества – 5 апреля 1864 г. по день сдачи кассы 22 сентября 1876 г., обнаружило, что в течение

последних пяти лет растрчено из сумм общества 16 383р. 52к. и что в это время денежными суммами общества заведовал распорядитель правления Кротов. При производстве следствия с привлечением эксперта-контролера и бухгалтера были проверены приходно-расходные книги Пермского общества взаимного страхования и книги Мариинского банка, в котором хранились денежные суммы общества, в результате чего было выявлено: растрчено с 5 апреля 1872 года по 5 апреля 1873 года 1400 рублей, в следующий год по 5 апреля 1874 года – 3 681 руб. 96 коп., в год по 5 апреля 1875 года – 4 262 руб. 58 коп., в год по 5 апреля 1876 года – 2863 руб. 80 коп. и наконец с 5 апреля 1876 года по 22 сентября того же года – 4158 руб. 74 коп., и не записано на приход 16 руб. 44 коп., а всего 16 383 руб. 52 коп.

Сам Кротов недостаток такой суммы объяснил тем, что он выдавал иногда страхователям квитанции в уплате премий, не получив от них денег, но надеясь что они деньги внесут, между тем они денег не вносили. Годовые отчеты и книги он, Кротов, проверял и находил их правильными.

Вердиктом присяжных заседателей Кротов был оправдан [11].

Случалось, что к уголовной ответственности привлекались и полицейские чины. Так, в ноябре 1881 года привлекался к уголовной ответственности коллежский регистратор Д.И. Протопопов. Обвинялся он в том, что, состоя столоначальником Пермского городского полицейского управления 18 мая 1874 года из корыстных или иных личных целей похитил представленное в означенное управление заявление мещанки Ауденовой об отказе от иска денег с Разумовской и затем в июле того же года возвратил его в полицейское управление, причем в заявлении оказались переправки. Данное деяние было квалифицировано как подлог по службе [11]. Защиту в суде осуществлял помощник присяжного поверенного А.А. Токарев. Вердиктом присяжных заседателей Протопопов Д.И. был признан невиновным и был постановлен оправдательный приговор [11, д. 1521, л. 46-47].

Интерес представляет уголовное дело по обвинению группы лиц в изнасиловании малолетней крестьянской девицы. Суть дела заключалась в следующем. Крестьянка Е.Н. Гвоздкова сообщила полиции, что 25 февраля 1891 года крестьянка Марья Токарева пригласила ее дочь Анну 13 лет проводить ее к Парасковье Ягуткиной, но вместо Ягуткиной она увела Анну в дом Евдокии Чагиной. По приходе их к Чагиной последняя, переговорив о чем-то с Токаревой, тот час вышла из дома и возвратилась уже спустя некоторое время вместе с волостным писарем Павлом Густокашиным. Они принесли с собой две бутылки водки, которую стали употреблять, при этом Токарева и Чагина принудили Анну выпить две рюмки, от чего у нее сделалась головная боль и она легла на кровать. Вскоре Токарева и Чагина вышли из избы, и Густокашин, воспользовавшись отсутствием, их лег на кровать к Анне и изнасиловал ее. Обвиняемые виновными себя не признали, однако в ходе предварительного следствия свидетели изобличали их в совершенном преступлении [11, д. 2037, л. 151].

Защиту подсудимого Густокашина осуществлял частный поверенный А.Г. Червинский. И хотя в судебном заседании потерпевшая и свидетели подтвердили данные в ходе предварительного следствия показания, присяжными заседателями был вынесен оправдательный вердикт [11, д. 2037, л. 229-230].

Интересна практика Пермского окружного суда, связанная с возмещением причиненного преступлением ущерба. Так, 18 января 1906 г. Пермский окружной суд с участием присяжных заседателей рассматривал дело по обвинению пермского мещанина В. Бубнова и крестьянина С.К. Бабурина, обвинявшихся «в том, что они в Перми, на углу Екатерининской и Осинской улиц, в ограде дома Заозерского, в ночь на 13 апреля 1905 г. похитили у вятского мещанина Емельянова кошелек с деньгами, в сумме 17 руб. 10 коп., при чем для совершения этого преступления сшибли потерпевшего с ног, нанесли ему побои и сдавили горло» [12].

В ходе предварительного следствия потерпевший подтверждал предъявленное обвинение. Обвиняемые в ограблении сознались, возместили потерпевшему всю похищенную сумму денег. В суде потерпевший новыми показаниями пытался смягчить преступление, а подсудимые категорически отрицали свою виновность. Защитник подсудимых, присяжный поверенный Попов старался доказать, «что в данном случае не было грабежа, а было, если не тайное похищение, то простое озорничество и самоуправство». Присяжные заседатели вынесли подсудимым оправдательный вердикт [12].

Особенно мягкой видится практика Пермского окружного суда по обвинению в детоубийствах. Связано это, по нашему мнению, с авторитетом института брака. Женщина, прижившая ребенка вне брака, обрекалась обществом на позор и всеобщее порицание.

Так, в апреле 1906 г. Пермский окружной суд рассмотрел два дела о детоубийствах. Первое по обвинению крестьянской девицы С.Л. Поповой 17 лет в том, «что проживая в 1904 г. в городе Перми, в качестве кухарки в квартире чиновника Конюхова в декабре того же года, разрешившись от беременности прижитым ею вне брака живым младенцем женского пола, она из стыда и страха скрыла его, бросив в яму отхожего места при квартире Конюхова» [12]. На предварительном следствии подсудимая в совершенном преступлении созналась. Защитник подсудимой по назначению от суда, присяжный поверенный Наговицын «в виду сознания подсудимой ходатайствовал о снисхождении к ней». Окружной суд, признав подсудимую виновной, приговорил подвергнуть ее аресту при полиции на три дня.

Второе – по обвинению крестьянки соликамского уезда М.М. Волосатых 29 лет в таком же преступлении. Подсудимая в совершенном преступлении созналась. Присяжный поверенный Наговицын – защитник подсудимой, ходатайствовал о снисхождении к ней. Окружной суд приговорил подсудимую подвергнуть аресту при полиции на три недели [12].

В 1905 г. обвинялся крестьянин вятской губернии А.К. Варанкин, 24 лет, в том «что он в г. Перми, вечером 29 октября 1904 г., тайно похитил железную кружку с деньгами, на сумму менее 300 руб., из каменного столба ограды при Рождество-Богородицкой церкви, при чем для совершения означенного преступления, сломал большой висячий замок, при помощи которого были замкнуты две железные связи, прикреплявшие кружку к столбу» [13].

Похищенная кружка была обнаружена пустой на берегу реки Камы, под береговым откосом. Подозрение на подсудимого в данной краже пало ввиду того, что в указанное по делу время, как было установлено полицией,

подсудимый в г. Перми в квартире мещанина Садова играл в карты, причем проиграл все бывшие при нем деньги, в количестве до 6 рублей и почти все мелкой медной монетой, за исключением небольшой суммы серебра до одного рубля. Кроме того подсудимый навлек на себя подозрение еще и тем, что на другой день после карточной игры, на вопрос присутствовавшего при игре мещанина В.Мосягина, откуда у подсудимого столько медной монеты, которую он проиграл в карты, ответил ему: «Скоро все это будет известно из газет».

Ни на предварительном следствии, ни в судебном заседании подсудимый виновным себя не признал. По существу предъявленного обвинения пояснил, что «проигранные им в карты в квартире Садова деньги были его собственные, частью привезенные им с домашней стороны, частью заработанные им в Перми на паровой пристани бр. Каменских, где он работал в качестве чернорабочего, что же касается того обстоятельства, что проигранные им деньги состояли по большей части из мелкой медной монеты, то он получил их при разных сдачах в торговых лавках, чайных и т.п.» [13]

В судебном заседании были оглашены справки о прежних судимостях, из которых выяснилось, что подсудимый два раза прежде был судим за кражи в г. Казани и отбывал наказание в виде лишения свободы. Защитник подсудимого, присяжный поверенный Белорусов считал совершение подсудимым преступления недоказанным, объясняя кражу кружки и нахождение у подсудимого в данное время мелкой медной монеты в большом количестве лишь случайной последовательностью этих событий. Присяжные заседатели вынесли подсудимому оправдательный вердикт [13].

Таким образом, общее количество оправдательных приговоров достигало 60% от общего числа дел, рассматриваемых судом. Присяжные заседатели, которые часто оказывались и неграмотными, обычно принадлежали к крестьянскому и мещанскому сословию, при вынесении вердикта часто руководствовались не представленными доказательствами, а логикой обывденного сознания, эмоциями, вызванными речами обвинителей и защитников.

Учреждение Совета присяжных поверенных при Казанской судебной палате

При каждой судебной палате учреждался Совет присяжных поверенных. О его учреждении могли просить судебную палату присяжные поверенные, если их было не менее 20, об учреждении отделения совета при окружном суде – если их было не менее 10.

Постановления по дисциплинарным делам передавались прокурору палаты, при которой состоял совет. Обжалования и прокурорские протесты можно было подавать в двухнедельный срок в палату, которая уже окончательно решала эти дела. Наложение взыскания на поверенного не препятствовало пострадавшему от его действий взыскивать в общесудебном порядке свои убытки. Меры взыскания, принимаемые Советом, были следующими: предостережение, выговор, запрещение практики на срок не свыше одного года, исключение из сословия, предание уголовному суду. Лица, подвергшиеся двум взысканиям в виде запрещения практики, совершив дисциплинарный проступок в третий раз, исключались из сословия [14]. Где не было совета

присяжных поверенных или отделений совета, там права и обязанности его принадлежали местному окружному суду [14, ст. 378].

В результате контрреформ в декабре 1874 г. образование советов присяжных поверенных было приостановлено, поэтому при Пермском Окружном суде такового отделения совета не существовало. Функции совета исполнял Пермский Окружной суд.

Среди дисциплинарных дел, рассматриваемых Пермским окружным судом, можно выделить следующие часто встречаемые категории исходя из принципа о причине возбуждения дисциплинарного производства в 1881-1887 гг.:

1. Совершение присяжным поверенным преступления.
2. Отказ в возврате гонорара.
3. Небрежное исполнение своих обязанностей.
4. Неправомерные действия присяжного поверенного.
5. Нарушение порядка работы по назначению суда.

Чаще всего жалобы были необоснованными и оставлялись без удовлетворения.

К примеру, в декабре 1882 г. в Пермский окружной суд поступила жалоба бессрочно отпускного рядового Степана Терентьева Песякова на присяжного поверенного Белоруусова и частного поверенного Озмидова.

В основу жалобы были положены следующие обстоятельства. По рекомендации частного поверенного Озмидова, не имевшего свидетельства на ходатайство по делам в Окружном суде, Песяков засвидетельствовал у кунгурского нотариуса на имя Белоруусова полную доверенность на ведение в Пермском окружном суде его дела с Лапиным. Одновременно с этим он передал Белоруусову 125 рублей за ведение дела и расходы по иску. В дальнейшем, Озмидов, по уполномочию Белоруусова «искowym прошением предъявил к Песякову у мирового судьи 1 участка Кунгурского округа иск в сумме 158 руб. 20 коп., приведя в основание иска таксу вознаграждения присяжных поверенных за хождение по гражданским делам, объяснив, что письменного условия о вознаграждении Белоруусов с ним, Песяковым не совершал; при чем о сказанных выше 125 руб. ни Белоруусов, ни Озмидов не упоминают ни слова».

Таким образом, заявитель жалобы посчитал, что действия присяжного поверенного Белоруусова «составляют вид утайки и мошенничества, а действия частного поверенного Озмидова подходят под понятие соучастия в деянии Белоруусова» [15].

Из объяснений на жалобу присяжного поверенного Белоруусова следует, что Белоруусов вел дело Песякова против Лапина в 1880 г. Белоруусов указал, что право на таксовую плату обеспечено присяжному поверенному законом, а сверхтаксовая доплата вся была получена вперед, расходные же деньги обеспечивались доверием к Озмидову. По окончании дела Белоруусов выслал документы Озмидову, чтобы тот взыскал ему таксовую плату с Лапина. Однако нотариус Куренбин прекратил доверенность Песякова Озмидову. Тогда Белоруусов выслал доверенность Озмидову на взыскание ему таксовой платы с самого Песякова, что Озмидов и сделал. Частный поверенный

Озмидов представил аналогичные объяснения, при этом пояснил, что передал Белоруссову деньги как установленную ему доплату и расходные.

Рассмотрев жалобу в общем собрании отделений под председательством председателя суда барона А.Н. Зальца, членов суда Н.С. Никольского, Н.И. Ерапольского, Л.О. Смоловика с участием тов. Прокурора и секретаря Пермский окружной суд определил: «Жалобу Песякова оставить без последствий, о чем ему и объявить через Кунгурское полицейское управление» [15, л. 16-22].

Дисциплинарное производство могло быть возбуждено и по инициативе самого суда и вышестоящих судов. Так, 5 декабря 1885 г. Пермский окружной суд по Общему собранию отделений под председательством председателя барона А.Н. Зальца слушал доклад по представленным документам судебным следователем 1-го участка Красноуфимского уезда, затребованным председателем суда. Поводом к возбуждению дисциплинарного производства послужила жалоба дворянина Кондыбо и две телеграммы присяжного поверенного Лансберга, из которых следовало, что Кондыбо жаловался на незаконные действия врача Пономарева, который взял с него триста рублей за заключение, данное Пономаревым по делу Кандыбо. Из первой телеграммы Лансберга видно, что присяжный поверенный Лансберг советовал Кондыбо «войти в соглашение с Пономаревым» [15, д.3271, л. 14].

В объяснении присяжный поверенный Ц.А. Лансберг указал, что, «признавая присутствие врача-специалиста необходимым в деле Кандыбо, так как во время производства предварительного следствия возбуждался вопрос о ненормальности умственных способностей Кандыбо, Лансберг, в интересах защиты нужным счел послать телеграмму Кандыбо о том, чтобы он вошел в соглашение с Пономаревым, желая тем самым указать все средства защиты, при чем он даже не мог подозревать Пономарева в каких-нибудь незаконных требованиях, зная по опыту, что по закону могут быть приглашены врачи-специалисты на счет подсудимого, тем более, что Пономарев уже не однажды бывал в судебных заседаниях и должен знать свои обязанности, предусмотренные специальным уставом Врачебным» [15, д. 3217, л. 14-15]. О том, что Пономарев получил от Кандыбо деньги, ни Пономарев, ни Кандыбо Лансбергу не сообщали.

Изучив представленные материалы дела, Пермский окружной суд по общему собранию отделений определил: «признавая объяснение присяжного поверенного Лансберг заслуживающим уважения, переписку по настоящему делу прекратить» [15, д. 3217, л. 16].

После создания Казанского Совета присяжных поверенных появляются дисциплинарные дела, связанные с непредставлением объяснения совету по возбужденному дисциплинарному делу. Если ранее при рассмотрении дисциплинарных дел Окружным судом, в случае непредставления объяснения присяжным поверенным, суд привлекал присяжного поверенного к ответственности с назначением наказания, то Совет кроме назначения наказания по имеющемуся дисциплинарному делу возбуждал второе дисциплинарное дело в связи с непредставлением объяснения совету. Так, согласно протоколу совета от 25.11.1915. было постановлено: «объявить присяжному поверенному И.И. Белоруссову выговор; за непредставление

объяснения по сему делу возбудить новое дисциплинарное производство, сообщив Белоруссову копию сего постановления и потребовать от него объяснения по поводу непредставления объяснений в Совет в 3-х дневный срок» [16].

Недопустимой, в соответствии с устоявшейся профессиональной этикой, считалась реклама присяжных поверенных и их помощников.

12 июля 1913 г. Казанский совет слушал дело по сообщению С.К. Грыцевича о 25-летней деятельности. Как следует из материалов, помощник присяжного поверенного С.К. Грыцевич прислал в Совет брошюру под названием «Биография С.К. Грыцевича», снабженную портретом автора брошюры.

Совет присяжных поверенных в виду явно рекламного содержания разосланной Грыцевичем брошюры, указывающей на разные заслуги Грыцевича, его состоятельность, трудоспособность и полученные награды, постановил: «находя действия помощника присяжного поверенного Грыцевича крайне неприличными и несовместимыми с носимым им званием, сообщить о таких подлежащему Окружному суду» [16, д. 267, л. 26].

Следует отметить, что Казанский совет присяжных поверенных имел тесные связи с другими советами Российской империи и вел переписку с ними по различным вопросам.

Так, 11 декабря 1916 г. Ташкентский совет присяжных поверенных обратился к Казанскому совету с просьбой разъяснить: «при определении законодательного кворума общего собрания принимаются ли в расчет мобилизованные члены сословия», а также «имеют ли право участвовать в общем собрании (с правом избирать и быть избранными) присяжные поверенные, которые отбывают наказание, т.е. запрещение практики» [16, д. 433, л. 5].

Ответ Казанского совета был следующим: «При определении законного кворума, присяжные поверенные, призванные к исполнению военной повинности в расчет не принимаются, т.к. на время призыва они состоят на службе государственной и по сему лишены возможности отправлять обязанности сословные. Присяжные поверенные, отбывающие наказание, не лишаются права активного и пассивного участия в общих собраниях» [16, д. 433, л. 7].

Участие адвокатов в политической жизни

Помимо своей профессиональной деятельности пермские и екатеринбургские адвокаты играли видную роль в общественно-политической жизни Пермской губернии. Гласными Екатеринбургской городской думы были присяжные поверенные С.А. Бибилов, Д.М. Веселов, С.И. Кванин, Н.Ф. Магницкий, К.М. Гавриленко. Н.Ф. Магницкий возглавлял попечительские советы при Второй женской гимназии и общественной библиотеке им. В.Г. Белинского. Адвокат П.А. Кронеберг являлся председателем Екатеринбургского музыкального кружка и участвовал в концертах как пианист, а также как дирижер. Присяжный поверенный И.О. Немировский входил в правление Екатеринбургского отделения Всероссийской лиги по борьбе с туберкулезом, был членом общества борьбы с детской смертностью, членом Екатеринбургского отделения общества Красного Креста, где принимал активное участие в изыскании средств для оказания помощи раненым на фронте [17].

Пермский адвокат Н.В. Павлов служил юрисконсультком Пермского вотчинного имения наследников графа А. П. Шувалова. Около 20 лет был гласным городской думы и уездного земского собрания; от Пермской городской думы входил в состав губернских присутствий по делам об обществах и по земским и городским делам, от уездного земства - в губернский училищный совет; был членом Пермского уездного училищного совета, совета Общества попечения о лицах, освобождаемых из мест заключения округа Пермского окружного суда, попечительского совета Мариинской женской гимназии; один из организаторов и председатель конституционно-либеральной партии, созданной в г. Перми в декабре 1905 г. В Государственную Думу был избран в апреле 1906 г. В Думе вошел в группу демократических реформ. В последующий период вернулся к адвокатской практике и деятельности в органах местного самоуправления. В 1919 г. при колчаковской администрации, был юрисконсультком восстановленного губернского земства. Эвакуировался с белыми в Сибирь, работал адвокатом в г. Чите, затем служил правителем в канцелярии министерства юстиции Дальневосточной республики. В конце 1922 г. вернулся в г. Пермь, где до 29 июня 1929 г. служил юрисконсультком при Пермской конторе Волжского речного пароходства.

Еще один видный политический деятель адвокатуры был Матвеев Павел Александрович. Родился он 15 декабря 1868 г. Рос без родных отца и матери. Был подкинут на улице г. Перми и взят на воспитание отставным солдатом-кантонистом. Воспитатель его работал приказчиком по винной торговле у пермских купцов Гаврилова и Башкирцева. Отчим Александр Матвеевич Матвеев, хотя сам был неграмотным, понимал необходимость образования. По протекции своего ближайшего друга – швейцара гимназии ему удалось устроить Павла в Пермскую классическую гимназию. После окончания гимназии Павел пытался учиться в Казанском университете. Однако тяжелые материальные условия вынудили Матвеева бросить университет. Он идет в народные учителя и пять лет работает учителем в селе Слудка Пермского уезда. Будучи командированным на сельскохозяйственные учительские курсы в г. Красноуфимск, вступает в нелегальную организацию учащихся Красноуфимского промышленного училища. После обнаружения данной организации Матвеева увольняют из школы, арестовывают и он отбывает шестимесячное заключение в камере пермской тюрьмы.

В 1898 г. Матвеев вступает в образованный в Перми марксистский кружок. Осенью 1902 г. в Перми прошла волна арестов. Были арестованы П.А. Матвеев, Л.М. Еленев, А.Н. Ягодникова и другие. До суда их освободили под особый надзор полиции. В июне 1903 г. Матвеев становится одним из активных членов комитета РСДРП. Вскоре состоялось судебное заседание в выездной сессии Казанской судебной палаты. Матвееву было предъявлено обвинение в том, что он «состоит членом образовавшегося в Перми тайного общества, поставившего себе целью достигнуть в более или менее близком будущем, путем воздействия словом, а так же письменными или печатными произведениями, на интеллигентный и низший слой общества, изменения государственного строя и формы правления в России и существующих основных законов; как член такового в июле месяце 1901 года участвовал на собраниях в кварти-

рах обвиняемых Эмдина, Кузнецова и Мешкова, причем на последнем собрании у Мешкова принял участие в прениях, вызванных прочитанным на этом собрании рефератом преступного содержания» [18, с. 388].

Матвеев был признан виновным и выслан вместе с Еленевым на три года в Архангельскую губернию.

В конце октября 1905 г., в Перми как и во многих городах, произошло объединение большевиков и меньшевиков и был избран один комитет РСДРП. Матвеев вошел в его состав и был активным его членом; выполняя решение комитета, он проводил в практической работе большевистскую линию. В время всеобщей железнодорожной стачки он выступает на совместных собраниях железнодорожников и рабочих Мотовилихи. За участие в декабрьском вооруженном восстании в Мотовилихе Казанской судебной палатой П.А. Матвеев был приговорен к заключению в крепости.

После выхода из тюрьмы П.А. Матвеев в 1907 г. на 39-м году жизни вновь поступает в Казанский университет, заканчивает его и работает в Перми помощником присяжного поверенного. В это время он известен населению Перми как адвокат рабочих и бедноты. Среди рабочего населения Перми он ведет культурно-просветительскую работу, организует народные чтения, воскресные школы. Из своей личной библиотеки передает третьей районной библиотеке книги и хлопот об организации при библиотеке «уголка самообразования». Живейшее участие П.А. Матвеев принимает в жизни Пермского краеведческого музея и Общества краеведения, почетным членом которого он впоследствии стал [18].

5-10 декабря 1906 г. Казанская судебная палата по особому присутствию в публичном судебном заседании в г. Перми в составе старшего председателя судебной палаты сенатора Д.Е. Рынкевича, трех членов палаты, при участии сословных представителей, состоялось рассмотрение уголовного дела о вооруженном восстании на Мотовилихинском заводе [19].

События декабрьского вооруженного восстания в Мотовилихе 1905 г. широко известны, написана ни одна книга, повествующая о тех далеких днях. Однако при детальном изучении материалов уголовного дела вырисовывается иная картина произошедшего. Итак, обратимся к официальным документам.

Согласно обвинительному акту, во второй половине ноября 1905 г. среди служащих и рабочих Мотовилихинского завода стало заметным брожение частью экономического, частью политического характера. В мастерских открыто пропагандировали, что существующий в государстве образ правления должен быть изменен, что для этого необходимо принять участие во всеобщей забастовке и добывать оружие, чтобы дать отпор войскам, если те будут подавлять выступления.

9 декабря в 6 часов утра в заводе потухло электричество; рабочие выходили из мастерских и направлялись в фабрику №5, где проходила многочисленная сходка. Здесь ораторы призвали к всеобщей политической забастовке как средству борьбы с правительством, после чего была постановлена резолюция о присоединении к политической забастовке. Участники митинга разошлись с пением «Марсельезы». Некоторые участники митинга зашли в отделение паровых котлов и стали самовольно давать тревожные свистки. Работа на заводе прекратилась.

Позже, в 12-м часу дня, в помещении библиотеки завода состоялась сходка служащих завода. Говорили, что «забастовка не экономическая, а политическая, что правительство на краю денежного банкротства, что запас золота на исходе, а есть лишь бумажные деньги, которые по мнению ораторов, не следует принимать из банков и касс, что необходимо добиваться перемены образа правления в государстве, и что этой забастовкой, к которой примкнут все заводы и железные дороги, правительству будет нанесен последний решительный удар. Большинством 160 против 58 голосов решено было примкнуть к забастовке» [19, д. 46, л. 114-119].

Около 4 часов дня к Горному начальнику Пермских пушечных заводов действительному статскому советнику Строльману явилась депутация от служащих и рабочих и выдвинув следующие требования: прекращения занятий в Управлении заводов, отказа администрации от пользования заводскими лошадьми, электрической энергией, телефоном и др., открытия фабрики №5 для сходов и митингов. Опасаясь тысячной толпы, горный начальник вынужден был принять на предъявленные ему требования.

10 декабря в 12-м часу дня на фабрике №5 проходила сходка рабочих, на которой разбрасывались прокламации, призывающие к вооруженному мятежу. Одна из подобных прокламаций была доставлена помощнику исправника Правохенскому.

11 декабря в утреннее время проходила общая сходка на фабрике №5. Около 2 часов дня во дворе волостного правления состоялся соединенный сход двух Мотовилихинских сельских обществ, созванный старостами Ильиных и Хомяковым, для обсуждения разных хозяйственных вопросов, касающихся местных сельских обществ. После окончания сходки на фабрике большая часть бывших на ней рабочих явились во двор волостного правления и обратила означенный сельский сход в политический митинг.

Рабочие Лбов и Кузнецов обратились к собранию, призывая вооружаться. В результате после прений, митингом была принята резолюция: «Послать телеграмму Государю Императору от Мотовилихинских обывателей и проживающих в ней посторонних жителей, прося Его Императорское Величество для успокоения страны немедленно созвать Государственную Думу на началах прямого, всеобщего, равного и тайного голосования. Признавая бездеятельность и несостоятельность местной полиции в охране мирного населения от злонамеренных людей образовать местную милицию: для этого тотчас же взять из богадельных сумм 2000 рублей переданные ему волостным судом, как вещественные доказательства, выдать милиции под расписку. Поручить милиции для предотвращения хулиганских выходок, выраженных в беспричинных выстрелах, свистках и других безобразиях, нарушающих спокойную и мирную жизнь населения, немедленно принять самые энергичные меры с устраниением подобного зла» [19, д. 46, л. 114-119].

12 декабря утром на улице на полицейского стражника Ивашева напали 5 неизвестных ему лиц и отобрали у него шашку и револьвер, у подоспевшего на свисток стражника Беляева также была отобранана шашка. В это же утро рабочие под предводительством Лбова подошла к находившемуся в 5 верстах от Мотовилихи керосиновому складу Бр. Нобель и насильно, угрожая

лишением жизни, отняли у заведующего складом 13 револьверов, имевшихся в конторе. Затем направились на митинг на фабрику №5.

На митинге ораторы призывали остановить железнодорожный транспорт и прекратить движение. Во 2-м часу дня тысячная толпа направилась с митинга на вокзал, куда к тому времени должен был подойти из Перми почтовый поезд. Когда подошел поезд, толпа уже стояла на пути и поезд вынужденно был остановлен не доходя до станции. Рабочие с криком окружили паровоз и, ставив машиниста, увели его на митинг. Окружившая паровоз толпа кричала, что началась всеобщая забастовка и железнодорожное движение должно прекратиться. Делались попытки отцепить паровоз от поезда и выпустить пары, но благодаря охране жандармов и солдат это не удалось и толпа ограничилась угрозами.

Вскоре на полотне железной дороги показалась вызванная из Перми полусотня казаков 7-го Уральского казачьего полка под командой хорунжего Астраханкина. Тогда из толпы, из окон недостроенного корпуса завода и из нескольких ближних домов раздались выстрелы. Казаки стали разгонять толпу нагайками, рабочие бежали, «при чем человек 5 отбежав от станции остановились и стали из револьверов стрелять в казаков». Около 4 часов дня поезд был благополучно отправлен дальше, казаки вернулись в Пермь.

Вечером того же дня по улице селения стали ходить группы вооруженных рабочих и, набрасываясь на полицейских чинов, насильно отнимали у них шашки и револьверы.

13 декабря 1905 г., по версии советских историков происходили главные события декабрьского Мотовилихинского вооруженного восстания. Этому дню также посвящена всем известная пермякам диорама. Что же на ней изображено?

Большая улица (ныне ул. 1905 года) перегорожена баррикадой. К ней прорываются шестеро казаков: первые три уже вступили в рукопашную схватку с окружившей их группой рабочих. Рабочие - усаые и бородатые люди бьют казаков оглоблями и металлическими палками, почти в упор стреляют в них из револьверов и охотничьих ружей. Десятка полтора догадалось засесть за баррикадой и стреляют оттуда – метров с 10-15. Казаки рубят рабочих шашками, один пытается перезарядить карабин, но насеивший рабочий не дает этого сделать. Взрыв ручной бомбы, которую метнул убегающий от казаков человек.

Заметен разительный контраст между тем, что нам преподносит диорама, и картиной, рисуемой в официальных документах.

Согласно обвинительному акту, 13 декабря на заводе №5 проходила многолюдная сходка. Среди ораторов был помощник присяжного поверенного Трапезников, который призывал к свержению существующего правительства, указывая, что оно стоит на краю банкротства.

Ввиду заметного волнения среди служащих и рабочих помощником исправника Правохенским были вытребованы из Перми казаки и пехота. Около 11 часов дня 13 нижних чинов Ирбитского батальона возвращались домой с караула порохового погреба; когда они проходили через базарную площадь, толпа рабочих «набросилась на них и из среды ея раздалось около 5 выстрелов», солдаты взяли винтовки «на изготовку», после чего толпа разбежалась,

взвод пошел дальше и на Большой улице встретил казаков, стоявших у дома, из которого слышались выстрелы. По приказанию командира сотни, упомянутый взвод пехоты обстрелял этот дом.

Тем временем одна полусотня казаков под командой хорунжего Астраханкина направилась к полотну железной дороги, очищая путь для почтового поезда. Около будки в казаков были произведены несколько выстрелов, причем был ранен один из нижних чинов. Другая полусотня под командой подъесаула Полозова шла сзади. Когда она подошла к станции, из дома около вокзала по казакам был открыт огонь и в то же время из завода выбежали человек 20 рабочих, открывших у двери «Малой Проходящей» стрельбу из ружей и револьверов. Часть казаков спешили и открыли ответный огонь, затем, бросившись за бежавшими, ворвались во двор завода, рабочие разбежались отстреливаясь, причем некоторые из них скрылись в оружейную фабрику №1. Когда казаки проходили мимо лавки потребительского общества, в них произведен был залп; точно так же несколько залпов были произведены на Большой улице; кроме того, одиночные выстрелы и вообще беспорядочная стрельба раздавались из дворов и домов по казачьим разъездам.

В один из патрулей, разосланных по заводу, проходивших мимо оружейной №1, с вышки, находящейся под крышей, произведено было несколько выстрелов. Сопровождавший патруль надзиратель Бронских доложил об этом помощнику исправника Правохенскому, который в сопровождении полуроты солдат под командой штабс-капитана Масленникова прибыл к оружейной №1. Когда солдаты проникли на чердак, скрывшиеся там рабочие закричали: «сдаемся, больше стрелять не будем». Рабочим было предложено выходить, в это время из глубины чердака раздался еще один выстрел, в свою очередь, солдаты произвели несколько выстрелов в разные стороны, после чего засевшие на чердаке стали сдаваться.

Во время перестрелок со стороны «восставших» рабочих убито и умерло от ран 5 человек и ранено 30, казаков было ранено двое [19].

Собственно баррикадных боев 13 декабря вообще не зафиксировано: боевики несколько раз обстреливали казаков из укрытий с большого расстояния, а при их приближении сразу же убегали. С одной стороны вреда от такой стрельбы почти не было, с другой стороны, казакам долго не удавалось никого поймать. Взрыв ручной бомбы, которую метнул изображенный на диораме убегающий от казаков человек, в документах не упомянут. Никаких бомб правительственные войска у восставших не заметили.

Главные руководители Мотовилихинского движения: Александр Лбов, Андрей Юрш и Александр Борчанинов скрылись и розысканы не были. Кузнецов был убит при задержании 3 января 1906 г.

В дальнейшем, 28 мая 1908 г., в Казанскую судебную палату от прокурора поступили следующие сведения: «Имею честь сообщить Судебной палате, что привлеченный в качестве обвиняемого к следствию о вооруженном восстании в Мотовилихинском заводе сельский обыватель Александр Михайлов Лбов, во исполнение приговора временного Военного суда в городе Вятке от 22 апреля сего года казнен в ночь на 2 сего мая в городе Вятке» [19, д.46, л. 312].

Всего по делу привлечены 51 человек. Защитниками подсудимых явились присяжные поверенные Наговицин и Падалка, а также помощник присяжного поверенного Желватых [19, д. 45, л. 21(об)]. Приговор в отношении всех обвиняемых был постановлен достаточно мягкий. Были применены наказания от 2 месяцев до 5 лет лишения свободы, при этом в отношении основной массы подсудимых наказания были менее 2 лет лишения свободы [19, д. 45, л. 32-36].

В качестве обвиняемого по данному делу привлекался также присяжный поверенный В.Н. Трапезников. Дело в отношении его было выделено в отдельное производство и рассмотрено 16 января 1909 г.

Защиту присяжного поверенного Трапезникова В.Н. осуществлял присяжный поверенный Курочкин [19, д. 45, л. 110].

Казанская судебная палата по особому присутствию, в публичном судебном заседании в г. Перми, под председательством председателя Департамента Л.С. Драверта, двух членов палаты и одного члена Пермского Окружного суда, при участии сословных представителей, секретаря и товарища прокурора палаты признала Трапезникова невиновным: «подсудимого мещанина города Перми, Владимира Николаева Трапезникова, 31 года, признав невиновным во взведенном на него преступлении по недоказанности обвинения... считать по суду оправданным, судебные по делу издержки принять на счет казны, а вещественные доказательства оставить при деле» [19, д. 45, л. 112].

Заключение. Пермский Окружной суд открылся 1 сентября 1874 г. В ведении Пермского окружного суда состояли суды Красноуфимского, Кунгурского, Осинского, Оханского, Пермского, Соликамского и Чердынского уездов. К моменту создания Пермского окружного суда присяжной адвокатуры в округе суда фактически не существовало. Введение суда присяжных стало самой прогрессивной реформой в самодержавной России. Это отвечало общим принципам юридической ответственности, состязательности судебного процесса, гуманизма. Основной целью Совета присяжных поверенных было разрешение вопросов по дисциплинарным проступкам присяжных поверенных и создание единой корпорации адвокатов. Помимо своей профессиональной деятельности пермские адвокаты играли видную роль в общественно-политической жизни Пермской губернии. Кто-то был гласным городской думы, другие – попечителями женской гимназии и библиотеки и даже участвовали в восстании на Мотовилихинском заводе 1905 г.

Список литературы

1. ГАПК. Ф.1. Оп.1. Д.1. Л. 2.
2. ГАПК. Ф.1. Оп.1. Д.1. Л. 7.
3. *Пермские губернские ведомости*. 1901. 19 мая.
4. *Сборник статистических сведений Министерства Юстиции*. СПб., 1887. Вып. 3. С. 6-7.
5. ГАПК. Ф.1 Оп.2. Д. 109. Л. 7-8.
6. *Пермские губернские ведомости*. 1905.
7. *Пермские губернские ведомости*. 1900. №110.

8. ГАПК. Ф.1. Оп.1. Д. 962. Л. 5-6.
9. *Пермские* губернские ведомости. 1899. №48-49.
10. ГАПК. Ф.11. Оп.1. Д. 136. Л. 47-48.
11. ГАПК. Ф.1. Оп.1. Д. 1561. Л. 6-9, 70-71.
12. *Пермские* губернские ведомости. 1906.
13. *Пермские* губернские ведомости. 1905.
14. *Свод* законов Российской Империи. Т. 16, кн.1, разд. 9, ст. 357-377. СПб., 1914.
15. ГАПК. Ф.1. Оп.1. Д. 3130. Л. 13-15.
16. НАРТ. Ф.52. Оп. 1. Д. 408. Л. 1 (об).
17. *Смирнов В.Н.* Адвокатура и власть: история взаимоотношений. С. 70-71.
18. Революционеры Прикамья. С. 386.
19. НАРТ. Ф.51. Оп.9. Д. 45. Л. 32-36.

УДК 347.965(470.53)

А.В. ЗОБНИН, к.ист.наук, зам. главы администрации Фурмановского муниципального района Ивановской области (по социальной политике)
Администрация Фурмановского муниципального района, г. Фурманов,
ул. Социалистическая, 15
Электронный адрес: atlanticism@mail.ru

ОТ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРОЦЕССА К ДИЗАЙНУ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

«Дизайн политического решения приобретает символическое значение в качестве интегративной концепции, отражающей идеал оптимального решения высокоструктурированной управленческой проблемы»

С. Линдер, Б. Питер [16]

Исследование государственного и муниципального управления в Российской Федерации показывает, насколько тесно взаимосвязаны политико-управленческий процесс, или процесс принятия политического решения, и информационно-аналитическая работа как «процедурой комплексной обработки и структурирования информации с целью построения оптимальной программы деятельности органа власти, эффективного и оперативного решения поставленных перед ним комплексных управленческих задач» [3].

Используя алгоритм построения информационно-аналитической работы, предложенный американским ученым У. Данном [7, 8], сопоставим фазы аналитического и управленческого процессов (табл. 1).

Как видно из табл. 1, фаза «утверждение решения» политико-управленческого процесса фактически не обеспечена соответствующей логико-аналитической процедурой, что дает нам право говорить о наличии «аналитического коллапса» в механизме современного государственного управления. Под «аналитическим коллапсом» (англ. «analytical collapse») понимается необеспеченность

В статье рассматривается проблема взаимозависимости политико-управленческого процесса (процесса принятия решений) и информационно-аналитической деятельности в органах государственной власти Российской Федерации. Доказывается необходимость внедрения в аналитическую работу процедуры дизайна политического решения, способной обеспечить безопасность политико-управленческого процесса.

Ключевые слова: политико-управленческий процесс; информационно-аналитическая работа; безопасность политико-управленческого процесса; дизайн политического решения; «аналитический коллапс».

¹ Автор статьи выражает искреннюю признательность за участие в предварительном обсуждении указанной проблематики кандидатам исторических наук Д.А. Смирнову, И.А. Крисанову, Р.В. Макарову и Н.Д. Сорокину.

Табл. 1. Сопоставление фаз политико-управленческого процесса и информационно-аналитической работы в органах государственного и муниципального управления Российской Федерации

Политико-управленческий процесс (процесс принятия политических решений)	Процесс информационно-аналитической работы
1. Построение повестки дня	1. Оформление заказа на проведения аналитической работы 2. Сбор и обработка первичной информации 3. Формулировка проблемы 4. Концептуализация проблемы 5. Операционализация проблемы
2. Формирование проектов решения	6. Программирование информационно-аналитической работы 7. Структурирование вторичной информации 8. Формирование альтернативных решений 9. Оценка альтернативных решений 10. Формулировка рекомендаций
3. Утверждение решения	—
4. Реализация решения	11. Мониторинг результативности действий
5. Оценка результативности реализации решения	12. Оформление итогового заключения

политико-управленческого процесса информационно-аналитическими работами, значительное ограничение или отсутствие анализа на определенных этапах принятия политических решений, приводящее к внедрению в управленческий процесс элементов внешнего, зачастую непрогнозируемого влияния. В совокупности приемов внешнего влияния зарубежные политические аналитики выделяют информационно-психологические, финансовые, силовые, нормативно-правовые, переговорные, консультационные и др. [18]

Незащищенность отдельных фаз процесса принятия политических решений от внешнего воздействия позволяет исследователям апеллировать к понятию безопасности политико-управленческого процесса (англ. policy process security), под которым понимается обеспечение невмешательства в фазу утверждения политического решения из внешней среды (в том числе международной).

Структура безопасности политико-управленческого процесса представлена на рис. 1.

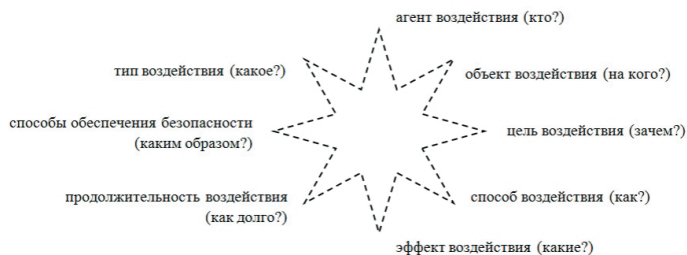


Рис. 1. Структура безопасности политико-управленческого процесса

Одним из ключевых компонентов безопасности политико-управленческого процесса остаются способы ее обеспечения, среди которых необходимо выделить:

- 1) полную изоляцию лица, принимающего решения (далее – ЛПР), от внешнего воздействия [2];
- 2) создание ситуации единогласия в окружении ЛПР (искусственное создание «эффекта И. Яниса») [11];
- 3) создание ситуационного центра принятия решений [5];
- 4) поиск и обнаружение возможных агентов воздействия, мониторинг их активности;
- 5) искусственное сокращение времени утверждения решения и количества возможных альтернативных вариантов решения (создание ситуации «тупика А. Гиббэрда») [6, 10];
- 6) использование механизма политического консультирования и экспертизы для убеждения в правомерности предложенных управленческих альтернатив [4];
- 7) рутинизация и автоматизация процесса утверждения политического решения;
- 8) относительная визуализация процесса утверждения решения [1].

Большинство указанных мер носит непостоянный характер, их использование не позволяет всецело контролировать процесс утверждения политического решения, именно поэтому требуется более эффективный механизм обеспечения безопасности, каким может считаться дизайн политического решения.

Дизайн политического решения (англ. policy-making design) есть процесс создания и развития образа политического решения посредством привлечения внимания общественности к процессам поиска, утверждения и реализации этого решения. Функциями дизайна политического решения также может быть измерение социальной значимости принимаемого решения, создание позитивного образа решения в массовом политическом сознании граждан, подготовка условий для эффективной его имплементации (реализации). Указывая на последний аспект, американские политологи С. Линдер и Б. Питер в своем исследовании отмечали: «Используя методы дизайна политического решения, аналитик способен акцентировать внимание на различных стадиях политико-управленческого процесса, в большей степени на стадии имплементации политического решения...» [16, p. 738].

Несмотря на то что дизайн политического решения, как правило, предшествует мониторингу результативности информационно-аналитической деятельности, его элементы можно обнаружить и в системе муниципального управления, поскольку реализация уже принятого решения требует создания позитивного отношения к нему общественности. Таким образом, дизайн политического решения на муниципальном уровне выполняет функцию обратной связи между субъектами и объектами политического процесса. Не стоит забывать, что на муниципальном уровне, как и на уровне субъекта Российской Федерации, ведется работа по созданию и реализации стратегий и концепций развития. В большинстве случаев они носят социально-экономический

характер и напрямую не связаны с политическими процессами, идущими на федеральном уровне.

По мнению К. Коски, процесс дизайна может осуществляться параллельно реализации решения и мониторингу эффективности его реализации, что позволяет ряду зарубежных исследователей определять указанный процесс как самостоятельную политическую логику [13]. Так, уже упоминаемые нами С. Линдер и Б. Питер отмечали: «В своих ранних работах экономист Коаз, политологи Даль и Линдблом изучали дизайн политического решения в двух различных направлениях. В то время как Коаз фокусировал внимание на схемах организации экономической активности, Даль и Линдблом связывали дизайн с технологиями социального контроля» [16, p.744].

Специфика дизайна политического решения заключается также в том, что он предназначен в большей мере для целевых (стратегических) решений, требующих пояснения причинно-следственных аспектов необходимости их принятия (табл. 2).

Табл. 2. Взаимосвязь типов политических решений с необходимостью формирования образа решения

Характеристика решения	Тип решения		
	Оперативное (экстренное)	Типовое (тактическое)	Целевое (стратегическое)
Назначение (цель) решения	Предложения по разрешению кризисных ситуаций, ситуаций управленческого риска или неопределенности	Текущая поддержка политико-управленческого процесса или системы в целом	Предложения по развитию (эволюции) политико-управленческой системы или процесса
Срок реализации решения	В течение суток	В течение 30 дней	От месяца и более
Оформление решения	Устное или письменное поручение, нормативно-правовой акт	Письменное поручение, протокол заседания, выписка из протокола решения, нормативно-правовой акт	Стратегия или концепция, нормативно-правовой акт, итоговый пресс-релиз, законный или подзаконный акт
Необходимость формирования образа решения	Нет необходимости	Не требуется детальной проработки образа, фиксируются только общие черты решения и ожидаемые результаты его реализации	Требуется детализированная отработка и транслирование причин необходимости принятия решения

В государственном управлении политический риск или кризисная ситуация уже содержат в себе элементы объяснения необходимости их разрешения, именно поэтому при принятии оперативных (экстренных) решений нет необходимости создания их образа. В свою очередь типовые решения касаются непосредственно функционирования политико-управленческого процесса, что не добавляет им социальной значимости и не требует их общественной огласки. Получается, что только стратегические решения, направленные на построение генеральной линии развития управленческой системы или политического процесса, нуждаются в дизайне для обеспечения поддержки гражданского общества в процессе их реализации. По мнению американских исследователей Л.Р. Кейзера и К.Дж. Мейера, «успех дизайна политического решения зависит от таких факторов, как обоснованность политического курса, характеристика целевой группы, трактовка политической проблемы» [12].

С учетом долгосрочности реализации принятых стратегических решений, дизайн политического решения может иметь следующие этапы (табл. 3).

Табл. 3. Этапы дизайна политического решения

Этап	Характер действий
Выявление социально значимого решения (или проекта решения)	Определяется значимое для общественности решение или проект подготавливаемого решения с позиции его последующего влияния на общественное мнение, социальную сферу государственной системы, происходящие в ней политические процессы
Определение и изменения целевой аудитории решения	Производится выбор целевой аудитории принимаемого решения по возрастным, гендерным, профессиональным и иным характеристикам, а затем проводится измерение и оценка состояния и мнения аудитории по принимаемому решению
Разработка образа решения	С использованием специфических методов дизайна, формируется образ политического решения, содержащий обоснование необходимости его принятия и реализации, с точки зрения оказания им позитивного влияния на социальную или политическую сферы государственной системы и гражданского общества
Определение способов и каналов трансляции образа решения	Определяются ключевые информационные, психологические и социальные каналы и способы распространения образа решения на целевую аудиторию и общественность
Трансляция образа решения	Сформированный образ решения транслируется по подготовленным на предыдущем этапе дизайна каналам передачи
Измерение эффекта трансляции образа решения	С помощью социологических и иных методов мониторинга результативности действий, определяется степень достижения эффекта от трансляции образа решения, то есть способность образа формирования позитивное общественное мнение на принимаемое решение.

Будучи многоаспектным процессом, дизайн политического решения обеспечивается как общенаучными, так и специальными методами и методиками анализа. В частности, в методологической основе дизайна можно выделить следующие группы методов:

методы предварительного мониторинга общественного мнения (социологические и статистические методы, когнитивные и психоаналитические методики);

методы формирования образа решения (сравнение и аналогия, политическое моделирование, когнитивные методики, стратегический, семиотический и дискурсивный анализ);

методы оценки эффективности образа решения (социологические и статистические методы, когнитивные и психоаналитические методики, дискурсивный, семиотический, математический анализ, экспертные процедуры).

Изучение дизайна политического решения важно потому, что позволяет «определить социальную значимость принятого политического решения» [14, 15]. Американский исследователь Р. Элмор неоднократно отмечал, что правильные и оптимальные во всех смыслах политические решения не требуют специальных процедур создания их образа, поскольку они имеют одобрение не только руководства государства, но и широкой общественности [9]. Однако политический дизайн должен способствовать законодательному оформлению политических инициатив, исходящих из недр государственной системы [12].

В настоящее время наиболее сложной проблемой в области дизайна политического решения остается возможность самостоятельного существования образа решения. Опыт государственного и муниципального управления показывает, что в современной российской системе власти образ решения может кардинально опережать факт принятия решения. Таким образом, зачастую мы имеем дело с «опережающим образом решения». На уровне субъекта Российской Федерации одним из таких можно считать возвращение г. Иванова его исторического имени «Иваново-Вознесенск».

Попытаемся проанализировать указанный прецедент с использованием изложенных теоретических наработок.

1) Стадия выявления и определения социально значимого решения (проекта решения).

В середине 2008 г. Епископ Иваново-Вознесенский и Кинешемский вновь поднимает вопрос о возвращении г. Иванова его исторического имени «Иваново-Вознесенск» и инициирует в среде ивановской общественности открытые дискуссии по вопросу переименования города. Эта идея появилась в середине 1990-х гг., ее авторами стали представители академического сообщества Ивановской области, преподаватели исторического факультета Ивановского государственного университета. Идея была позитивно воспринята руководством г. Иванова в конце 1990-х гг., результатом стало переименование Ивановской Епархии в Иваново-Вознесенскую и Кинешемскую.

2) Стадия определения и измерения целевой аудитории решения.

При содействии Департамента общественных связей, молодежной и информационной политики Ивановской области члены Молодежного правительства Ивановской области проводят опрос среди жителей г. Иванова

на тему «Как Вы относитесь к возвращению городу Иваново его исторического имени “Иваново-Вознесенск”?». Выборку составили 270 респондентов, распределение ответов опрашиваемых приведено в таблице 4.

Табл. 4. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы относитесь к возвращению городу Иваново его исторического имени “Иваново-Вознесенск”?» (октябрь 2008 г.)

Возрастная группа	Количество респондентов	ЗА (%)	ПРОТИВ (%)	ВОЗДЕРЖАЛИСЬ (%)
18-35 лет	75	21	41	38
35-45 лет	55	19	49	32
45-55 лет	60	17	51	32
55 лет и старше	80	9	68	23
ИТОГО	270	16,5 (ср.)	52,25 (ср.)	31,25 (ср.)

Как видно из табл. 4, наибольшую поддержку проект решения о переименовании города имел среди молодежи. Поэтому был сделан вывод о том, что именно люди с 18 до 35 лет должны составить целевую аудиторию проектируемого решения. В то же время было зафиксировано, что жители пенсионного и предпенсионного возраста с негативно относятся к возвращению г. Иваново его исторического названия. Возможной причиной этого могут быть позитивные воспоминания граждан Иваново о советских временах, которые ассоциируются с настоящим названием города. Распределение ответов по профессиональному составу и уровню полученного респондентами образования проведено не было.

3) Стадия разработки образа решения.

Образ решения о возвращении г. Иваново его исторического имени был создан в недрах Департамента внутренней политики Ивановской области и озвучен в открытом обращении членов Совета Общественной палаты Ивановской области на первом пленарном заседании Общественной палаты Ивановской области второго созыва. Обращение, изложенное на трех страницах, содержало следующие ключевые идеи:

- историческое наименование города произошло путем слияния названий с. Иваново и Вознесенского Посада в 1871 г., при этом Вознесенский Посад концентрировал в себе всю промышленную составляющую будущего города, чего так не хватает в период финансово-экономического кризиса (тезис идеологов: «село Иваново – отсталая сельскохозяйственная периферия, Вознесенский Посад – развитый промышленный центр»);

- усекновение в советское время названия города имело отчасти сакральную составляющую и, возможно, привело к появлению негативной энергетики вокруг г. Иваново (тезис идеологов: «от усекновения имени – все беды нашего города»);

- возвращение городу исторического имени приведет к возрождению забытых культурно-исторических традиций и промышленности региона (тезис идеологов: «к возрождению через переименование!»);

– наименование города «Иваново» связано с ушедшим советским прошлым, наименование «Иваново-Вознесенск» – с новым российским будущим (тезис идеологов: «Иваново – советское, Иваново-Вознесенск – российский»).

4) Стадия определения способов и каналов трансляции образа решения.

Были найдены следующие возможные каналы и способы трансляции образа решения:

- проведение социальных рекламных кампаний в электронных и печатных средствах массовой информации, средствах наружной рекламы;
- организация областных научных конференций по проблемам истории г. Иваново-Вознесенска;
- проведение общественных слушаний в Ивановской городской думе, Общественной палате Ивановской области, Ивановской областной думе;
- выпуск печатной продукции, популяризирующей достижения жителей дореволюционного Иваново-Вознесенска;
- формирование общественного движения, выступающего за переименование города.

5) Стадия трансляции образа решения.

С самого начала кампании было понятно, что переименование возможно только через проведение референдума в г. Иваново. Однако в течение 2009 г. повсеместно транслировался разработанный образ решения по всем определенным на предыдущей стадии дизайна решения каналам. В частности, в середине 2009 г. после одной неудачной попытки было официально зарегистрировано в качестве юридического лица движение, выступающее за переименование города, после этого стали проводиться общественные слушания по указанному вопросу. Департаментом внутренней политики Ивановской области при участии московского рекламного агентства «Grand Prix» был организован областной творческий конкурс социальной рекламы «Иваново-Вознесенская нить» на лучший слоган, аудио- и видеоролик, сценарий рекламной кампании по переименованию города. Так, одним из конкурсантов был предоставлен следующий сценарий социальной рекламной кампании:

Наименование социальной рекламной кампании: «Изучаем города вместе!».

Идея сценария: Идея сценария может быть использована для разработки социального видеоролика или макета баннера наружной рекламы. В основу идеи положены гендерные стереотипы жителей Ивановской области, характер восприятия населением идеи переименования города Иваново, а также широкий общественный резонанс указанной идеи.

Главное действующее лицо: Учащийся начальных классов.

Место действия: Кабинет географии общеобразовательной школы.

Описание рекламной ситуации (действий): Учащийся с указкой в руках изучает географическую карту Центральной России и вслух размышляет над гендерным смыслом названий крупных российских городов.

Произносимые учащимся фразы:

«Санкт-Петербург – существительное мужского рода,
Ярославль – существительное мужского рода,

Владимир – существительное мужского рода,
Иваново – существительное среднего рода... Почему? (*состояние недоумения*)

Иваново-Вознесенск – существительное мужского рода!» (*состояние припоминания*)

Мужской голос за кадром (возможен голос входящей в класс учительницы):

«Вернем нашему городу “мужское имя”!» [17].

б) Стадия измерения эффекта трансляции образа решения.

Измерение эффекта трансляции образа решения о переименовании г. Иваново в Иваново-Вознесенск также проводилось членами Молодежного правительства Ивановской области и студентами Ивановского государственного университета в октябре 2009 г. посредством опроса 270 жителей города. Распределение ответов респондентов приведено в табл. 5.

Табл. 5. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы относитесь к возвращению городу Иваново его исторического имени “Иваново-Вознесенск”?» (октябрь 2009 г.)²

Возрастная группа	Количество респондентов	ЗА (%)	ПРОТИВ (%)	ВОЗДЕРЖАЛИСЬ (%)
18-35 лет	75	28 (+7)	46 (+5)	26 (-12)
35-45 лет	55	21 (+2)	50 (+1)	29 (-3)
45-55 лет	60	16 (-1)	53 (+2)	31 (-1)
55 лет и старше	80	10 (+1)	67 (-1)	23 (0)
ИТОГО	270	18,75 (ср.)	54 (ср.)	27,25 (ср.)

Трансляция образа решения действительно в большей степени оказала влияние на целевую аудиторию в возрасте от 18 до 35 лет, однако практически равномерно увеличилось количество поддерживающих и количество отвергающих инициативу переименования за счет категории воздерживающихся респондентов. Кроме того, с июля 2009 г. среди широкого круга общественности стали оформляться неформальные движения, одни из которых выступали за возвращение городу его исторического имени, а другие – категорически против.

Таким образом, трансляция образа решения привела как к ожидаемым, так и к непрогнозируемым результатам, поскольку при проектировании образа решения и его трансляции были допущены критические ошибки. В частности, образ решения о возвращении г. Иваново его исторического наименования был сформирован на основе острого противопоставления его советскому прошлому, что и определило низкий уровень одобрения решения ивановской общественности.

* * *

Дизайн политического решения при достаточной теоретической разработке со временем может стать одной из логик современного политического

² В табл. 5 в скобках указан рост (со знаком «+») или уменьшение (со знаком «-») рейтинга по сравнению с данными опроса октября 2008 г.

процесса и конкурировать с информационно-аналитической работой. Однако не следует подменять компетентную аналитику политическим дизайном, поскольку последний не позволяет создавать управленческие альтернативы. Дизайн лишь концентрирует внимание на наиболее значимых в социальном плане решениях, а образы никогда не смогут заменить оригинальные проекты управленческих решений. Таким образом становление теории дизайна политического решения требует осторожных действий со стороны политических аналитиков, которые должны исходить из политической (управленческой) практики, а не из неких псевдотеоретических разработок.

Список литературы

1. *Ефременко Д.В.* Принятие политических решений в обществе риска: проблемы трансформации различных социальных рисков в политический риск // Политическое управление и публичная политика XXI века: Государство, общество и политические элиты / отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина. М., 2008. С. 35-46.
2. *Зобнин А.В.* Информационная сила в международной политике: основы анализа // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях: материалы 4-го Конвента РАМИ: в 10 т. / под ред. А.Ю. Мельвиля. М., 2007. Т. 6.
3. *Зобнин А.В.* Основы информационно-аналитической работы в органах государственного и муниципального управления Российской Федерации: учеб. пособие / предисл. Д.И. Польшинного. Иваново, 2010. С. 15.
4. *Зобнин А.В.* Теория и методология анализа международных консультаций. Иваново, 2008.
5. *Лебедева М.М.* Технология ведения переговоров: учебное пособие для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2010. С. 100.
6. *Barbera S.* Strategy-proofness and Pivotal Voters: A Direct Proof of the Gibbard-Satterthwaite Theorem // International Economic Review. 1983. Vol. 24. №2. P. 413-417.
7. *Dunn W.N.* Assessing the Impact of Policy Analysis: the Functions of Usable Ignorance // Knowledge & Policy. 1991. Vol. 4.
8. *Dunn W.N.* Public Policy Analysis: an Introduction. Englewood Cliffs (N.J.), 1981.
9. *Elmore R.* Backward Mapping: Implementation Research and Policy Design // Political Science Quarterly. 1979/80. №94. P. 601-616.
10. *Gibbard A.* Manipulation of Voting Schemes: A General Result // Econometrica. 1973. Vol. 41. P. 587-601.
11. *Janis I.* Victims of Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos. Boston: Houghton Mifflin, 1983.
12. *Keiser L.R. Meier K.J.* Policy Design, Bureaucratic Incentives, and Public Management: The Case of Child Support // Journal of Public Administration Research & Theory. 1996. Vol. 6. №3.
13. *Koski C.* Regulatory Choice: Analyzing State Policy Design // Law & Policy. 2007. Vol. 29. №4. P. 407-434.

14. *Leon P. de.* Social Construction for Public Policy // *Public Administration Review*. 2005. Vol. 65. №5. P. 635-637.

15. *Leon P. de.* The Contextual Burdens of Policy Design // *Policy Studies Journal*. 1988. №17. P. 297-309.

16. *Linder S.H. Peter B.G.* The Analysis of Design or the Design of Analysis? // *Policy Studies Review*. 1988. Vol. 7. №4. P. 739.

URL: <http://www.ivanovo.gprix.ru/participants/?content=work&id=382> (дата обращения: 24.04.2010).

17. *Weimer D.L.* The Craft of Policy Design: Can It Be More Than Art? // *Policy Studies Review*. 1992. Vol. 11. №3/4. P. 370-388.

ПАРТИЙНАЯ РЕФОРМА В ПЕРИОД ПРАВЛЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА В.В. ПУТИНА

Определяется понятие партийная реформа в России как результат трансформации института политических партий в России в 2001-2007 годах. В качестве наиболее приемлемого подхода для исследования политических партий приводится неoinституциональный; понятие «институт» используется в интерпретации Э.Остра – как совокупность стратегий и практик. В статье анализируются причины, предпосылки, содержание, инструменты, направления, основные этапы и результаты партийной реформы. Делается вывод о том, что новации, введенные в законодательство о политических партиях в 2001-2001 годах, являлись отдельным политическим курсом и оказали влияние на процессы трансформации института политических партий, благодаря чему значимости института политических партий в рамках партийной системы страны возросло.

Ключевые слова: партийная реформ; электро-ральные процессы; выборы; институт политических партий; эволюция избирательного законодательства; «вертикаль власти»; трансформация института политических партии; унификация; партийная система России.

Словосочетание «партийная реформа», используемое, в публицистике и общественной жизни, лишь в редких случаях употребляется как научный термин [5,13]. В исследовательской литературе по отношению к процессам, о которых пойдет речь, принято употреблять иные термины: «избирательная реформа», «политическая реформа» и т.д. Словосочетание «избирательная реформа» указывает на то, что большая часть очевидных изменений, коснувшихся политических партий, связаны с избирательным законодательством, а аспекты, партийной жизни не считаются специфическими. Термин «политическая реформа» носит более широкий характер и имеет

отношение к многим новациям рассматриваемого периода: от реформы Совета Федерации и создания Общественной палаты до формирования федеральных округов и эволюции института губернаторства. Трансформация института политических партий рассматривается как составная часть этих преобразований. Однако, как представляется, новации, введенные в 2001-2007 гг., не только специфически повлияли на формирование института политических партий, но и являются отдельным политическим курсом.

Современные политические партии в России с момента своего становления, в конце 1980-х гг., непрерывно переживают трансформационные процессы. Сначала они были вызваны крушением советской политической системы как таковой - отменой монополии КПСС на власть в стране, идеологическим кризисом, расколовшим советское общество, опытом первых свободных выборов, процессами становления новой российской политической системы. В октябре 1990 года был принят закон СССР «Об общественных

организациях», легализовавший существовавшие уже к тому времени политические партии. И, действительно, закон в большей степени «разрешал» существование политических партий, нежели имел цель создать правовые рамки для их существования. Глава 4 данного Закона, посвященная контролю за деятельностью общественных объединений и ответственности за нарушение ими законодательства, не только не прописывала никаких санкций, но и четко не прописывала исполнителей и порядок по реализации наказания для общественных организаций [9].

После запрета КПСС в августе 1991 г. [8] альтернативные политические партии всех частей политического спектра получили дополнительный стимул к развитию. КПСС, долгий период времени обладавшая монопольным правом на власть, была окончательно устранена из политического пространства. К выборам депутатов первого российского парламента в 1993 г. политические партии прошли быстрый процесс институционализации. Однако, несмотря на ведущие позиции, которые удалось занять некоторым из них в нижней палате общероссийской легислатуры, партии так и не получили возможности влиять на исполнительную власть [3].

На региональном уровне в 1993-1999 гг. политические партии имели еще меньше стимулов для развития. Персонифицированный характер голосования российских избирателей, отсутствие пропорциональной части в избирательных системах подавляющего числа регионов, «историческая память» о КПСС не позволяли партиям играть сколько-нибудь значимую роль в региональной политике. Общероссийские партийные структуры появлялись как заметные акторы на политическом поле большинства регионов только в период федеральных избирательных кампаний.

Слабость политических партий, как института в России на рубеже веков, стала очевидной, и перспектив изменения ситуации не прослеживалось. У представителей политических элит, как на региональном, так и на федеральном уровнях, отсутствовало стремление вступать в ряды той или иной партии. Исследователи отмечают, что российские партии фактически оказались вытеснены из политических процессов на региональном уровне [5, 13]. Причем политические партии на протяжении 1990-х гг. выдвигали все меньшее число кандидатов в региональные легислатуры [3]. Подавляющее число кандидатов на губернаторские посты также не были особенно заинтересованы в поддержке партий. Вследствие недавнего опыта построения КПСС, персонифицированного характера электорального поведения избирателей в России, слабости организационных структур политических партий в России политические партии в регионах оказались не способны развиваться самостоятельно, без дополнительных стимулов.

Таким образом, наиболее явной предпосылкой партийной реформы в России, сложившейся к началу XXI в., можно считать несоответствие между достигнутым в стране уровнем политической конкуренции [2] и слабостью организационного структурирования партийно-политического спектра. Существует мнение, что роль политических партий в поддержании и построении демократии высока в каждой отдельно взятой стране [10, 14]. Руководство России придерживалось такой же позиции, по крайней мере, официально [11].

Однако были и более глубокие причины для мер по укреплению института политических партий в России. В асимметричной федерации, к каким принадлежит и Россия [1], особенно актуальным становится выстраивание отношений по линии «центр-регионы». В 1990-е годы эти отношения оставались самым важным политическим вопросом российской повестки дня. Заключение Федеративного договора и заключение отдельных договоров между федеральным центром и субъектами Федерации не могло остановить ползучую регионализацию России. Сутью политического курса В.В. Путина стало стремление к централизации и, следовательно, укреплению стабильности российской политической системы. Неслучайно термин «укрепление вертикали власти», пожалуй, наиболее часто используется для характеристики политики В.В. Путина. Партии, как общероссийские политические структуры, унифицированные для всех регионов, могли сыграть в этом отношении важную роль, что осознавалось не только В.В. Путиным и его окружением, но и достаточно широким кругом участников политического процесса [6, 12].

Можно предположить, что еще одна предпосылка партийной реформы, вероятно, заключалась в заинтересованности окружения нового Президента России в структурировании и упорядочивании взаимодействия с депутатским корпусом, особенно на федеральном уровне. Этого можно было достичь также через унификацию – на этот раз состава депутатов. Как известно, выборы на основе голосования за партийные списки позволяют проводить не столько кандидатов, обладающих поддержкой на определенной территории, сколько «профессионалов», обеспечивающих работу партийной фракции в парламенте.

Таким образом, исполнительная власть на федеральном уровне была заинтересована в двух частично совпадающих, но потенциально разнонаправленных процессах: в унификации политического пространства России и укреплении института политических партий. Противоречие заключалось в том, что, достигнув определенного уровня самостоятельности, партии сами по себе превращались бы в угрозу для «вертикали власти». Однако в российских условиях, с учетом упомянутых выше факторов (низкий уровень доверия населения к партиям, персонифицированный характер голосования и т.д.), опасность, что это противоречие в близком будущем приобретет реальные формы, была невелика.

При этом необходимо отметить исходя из официально формулируемых целей принятия законодательных актов, затрагивающих деятельность и условия существования политических партий, что трудно определить цели всего проводимого в этом направлении курса. Кроме того, публично озвучиваемые цели могут и не быть собственно целями реформ как таковых. К тому же цели реформы могли меняться по мере ее реализации.

Суть любой партийной реформы, с нашей точки зрения, заключается в том, что партиям либо предоставляются определенные преференции, либо накладываются те или иные ограничения, либо происходит то и другое в определенном соотношении. Рассматриваемая партийная реформа относится к третьему виду. Кроме того, заметим, что партийная реформа может проводиться не только через принятие тех или иных законодательных актов, но также через внедрение новых практик, перераспределение ресурсов и т.д.

Среди наиболее важных и значимых законодательных актов, составивших партийную реформу: ФЗ-95 «О политических партиях»; ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и прав граждан»; ФЗ-51 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; ФЗ-19 «О выборах Президента Российской Федерации»; ФЗ-114 «О противодействии экстремистской деятельности». Некоторые из них были приняты впервые, другие – в новой редакции. Причем во все из них в дальнейшем вносились ключевые поправки. Далеко не все из изменений, внесенных в законодательство, касались политических партий непосредственно, но тем не менее повлияли на данный институт. Существует и другая группа законодательных актов, где политические партии не упоминаются. Более того, на первый взгляд эти федеральные законы вообще их не касаются. Однако, эти законы формируют условия для развития политических партий в стране. Прежде всего это ФЗ-2124-1 «О средствах массовой информации», ФЗ-119 «О государственной службе», ФЗ-25 «О муниципальной службе Российской Федерации», ФЗ-54 «О собраниях, митингах и шествиях» и др. Кроме того, деятельность политических партий регулируется федеральными законами, которые рассматривают их как неполитические организации и часто имеют опосредованное влияние на их деятельность. В первую очередь, это касается Налогового кодекса, поскольку и региональные отделения политических партий, и сами федеральные политические партии обязаны регистрироваться, как юридические лица. Кроме того, это значит, что они обязаны подавать отчеты в Федеральную налоговую службу Российской Федерации и не могут не подпадать под ее регулирование. И влияние, оказываемое подобными законодательными актами, также является значимым, поскольку вносит изменения в деятельность политических партий.

Тем не менее, законодательные акты, непосредственно направленные на регулирование именно партийной деятельности, имели в ходе рассматриваемой реформы ключевое значение.

Попытки принятия нового Федерального закона «О политических партиях» возобновились уже на рубеже 1990-2000-х гг. Проводилась широкая общественная дискуссия с участием представителей разных политических сил. В частности, основные идеи законопроекта были рассмотрены на проводимых в октябре и ноябре 2000 г. парламентских слушаниях [3], в которых приняли участие большинство авторов законопроектов закона, рассматриваемых в этот период в Государственной Думе [7].

Можно выделить несколько основных направлений реформы, осуществлявшейся в период 2001-2007гг. Во-первых, это ужесточение регламентации деятельности партий через введение многочисленных «ограничительных» норм и требований. Во-вторых, это выделение политических партий по типу их деятельности из общего состава общественных организаций и предоставление им одним права на участие в политической жизни. В-третьих предоставление дополнительных преимуществ политическим партиям по отношению к другим акторам политического процесса в целом. В-четвертых, стимулирование политических элит, в т.ч. региональных, для вступления в ряды партий и развития своей деятельности в их рамках. В-пятых, создание неравных

условий деятельности и возможностей политическим партиям, в зависимости от размеров их электоральной поддержки

Интересно, что некоторые изменения, которые коснулись деятельности политических партии в 2008-2009 гг., уже при новом Президенте РФ, хотя и носили частный характер, шли во многом уже в принципиально ином направлении.

Проведенная в 2001-2007 гг. партийная реформа, имела собственные предпосылки, цели, направления и результаты. Она предусматривала, во-первых, комплекс изменений, внесенных в федеральное законодательство о политических партиях, новых норм и правил. Во-вторых, помимо федерального законодательства были внесены изменения в ряд подзаконных актов, регламентирующих деятельность политических партий. В-третьих, в период партийной реформы были существенным образом скорректированы практики и стратегии партий, сложившиеся в 1990-е гг. Прежде всего это касается взаимодействия политических партий с административными структурами, бизнес-структурами, а также практик, связанных с участием политических партий в выборах. В широком смысле, партийная реформа может пониматься, как процесс трансформации партийно-политической системы страны, повлиявшей на изменение роли института политических партий в России и встроенный в контекст политических реформ 2000-х гг.

В то же время изменения, касавшиеся института политических партий, являлись неотделимой частью реформирования всей политической сферы. Собственно, подавляющее число ключевых новаций, касавшихся института политических партий, может быть включено в реформу избирательной системы или в разряд политических реформ. Тем не менее именно институт политических партий по результатам реформ В.В. Путина получил наибольшее число институциональных возможностей и претерпел очень серьезные трансформации. Поэтому возможна и обратная трактовка, включение новаций, введенных в избирательное законодательство, в контекст партийной реформы.

Данная партийная реформа прошла ряд этапов. Первый преимущественно связан с упорядочением партийно-политического поля и процессом унификации избирательного законодательства в регионах России. В частности, была введена только одна организационно-правовая форма существования политических общественных объединений – политические партии, которые были наделены исключительным правом участия в выборах. Одновременно принимались положения, повышавшие требования к партиям. Стимулировалась деятельность партий на региональном уровне. Наиболее важные мероприятия данного этапа – принятие ФЗ-95 «О политических партиях» и ФЗ №67 «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Второй этап партийной реформы начался после окончания кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2003 г., одновременно с которыми прошли и первые выборы в региональные парламенты по новой избирательной системе. В том же году закончился и переходный период, в течение которого политические партии проходили перерегистрацию. Основным событием второго этапа реформы

стала принятая 18 мая 2005 г. новая редакция ФЗ №51 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», вводившая формирование нижней палаты российского парламента исключительно по партийным спискам. Появление у партий серьезных возможностей для развития осложнялось на данном этапе введением в законодательство множества поправок, регламентирующих деятельность политических партий, что создавало определенную правовую нестабильность данного института. Кроме того, на второй этап партийной реформы приходится ужесточение регламентации деятельности политических партий в России. В частности, было запрещено образование избирательных блоков, повышен с 5% до 7% порог прохождения партий на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, повышен до 50 000 человек минимальный порог численного состава партий и т.д. Также был усилен контроль Федеральной регистрационной службы за деятельностью партий. Кроме того, часть контрольных функций в отношении партий была передана избирательным комиссиям.

В сущностном плане подход к реформированию политических партий на первом и втором этапах партийной реформы был разным. На первом этапе направления реформы в целом предполагали выстраивание общих правил игры для всех политических акторов, заинтересованных в развитии политических партий. На втором этапе было продемонстрировано, каким образом с помощью институциональных факторов возможно перераспределять ресурсы в пользу тех или иных политических партий, групп и типов политических элит. Упор в рамках первого этапа реформы, очевидно, делался на выстраивание отношений между органами государственной власти и партиями, в то время как затем, на втором этапе, обеспечивалась корректировка взаимодействия. На обоих этапах можно выделить совокупность и факторов, которые способствовали увеличению ресурсов у политических партий, и условий, которые сокращали их возможности. В процессе реформы наблюдалась тенденция к усилению значимости неформальных практик воздействия на развитие политических партий. Причем чем ближе к 2007 г., тем все более усложнялись и сами новации, и процесс их введения для основных политических акторов как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Благодаря партийной реформе роль института партий в российской политической системе, безусловно, возросла. Однако расширение возможностей для партий сопровождалось значительным повышением требований к ним и созданием жесткой системы регламентации их деятельности. Для партий актуализировалась проблема формирования профессионального менеджмента, выстраивания собственных бюрократических систем. Значительно увеличились затраты на содержание политических партий. Это происходило на фоне сохранявшегося у населения низкого уровня доверия к институту партий как таковому. В результате у большинства существовавших партий не оказалось необходимых ресурсов для развития: ни организационных, ни финансовых, ни административных. В особенно тяжелом положении оказались малые партии. Только в период с 2003 по 2006 гг. количество зарегистрированных в России партий сократилось более чем вдвое. С другой стороны, произошел рост числа партийных кандидатов

на выборах различного уровня, расширилось представительство партий в органах власти, значительно увеличилась численность оставшихся партий, усилилась их востребованность в современной российской политической реальности. Создавались условия, при которых благодаря сокращению количества партий и повышению роли партий в процессах рекрутирования политической элиты, агрегации и артикуляции интересов, участию в выборах и, в конечном счете, в процессе борьбы за власть должна была создаваться ситуация, когда российские политики в подавляющем большинстве уже не смогут строить свою деятельность вне партийных рамок.

Политические партии должны были стать своеобразным посредником в взаимоотношениях между элитами и массами, избирателями и кандидатами, властью и обществом. При этом политические партии получили возможность вытеснить те институты, которые ранее осуществляли эти функции посредников в политической системе страны. Партии обрели исключительное положение, по сравнению с остальными политическими акторами, через те институциональные возможности, которые были предоставлены им федеральным законодателем.

Список литературы

1. Бусыгина И.М. Асимметричность Федерации: Россия и опыт Германии // Мировая экономика и междунар. отношения. 1998. №12. С.142-151.
1. Гельман В.Я. Трансформация российской партийной системы. URL: <http://www.polit.ru/lectures/2008/03/14/gelman.html> (дата обращения: 12.06.2009).
2. Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика 1993-2003 гг. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в Санкт-Петербурге, 2006. С. 55.
2. Лапаева В.В. Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов // Журнал рос. права. 2001. №2.
3. Набатова Е.В., Неганов С.В. Подвинцев О.Б. Политические партии и их лидеры // Полит. жизнь Прикамья. Пермь: Перм. кн. изд-во, 2007. С. 183.
3. Надеждин Б. Не наломать бы дров... // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. №12. URL: <http://www.vibory.ru/journal/journ12/j12arta16.html> (дата обращения: 12.06.2009).
4. О концепции проекта федерального закона о политических партиях и партийной деятельности. URL: http://www.ng.ru/ideas/2001-03-12/8_debate.html (дата обращения: 12.06.2009).
5. О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР [Электронный ресурс]: указ Президента Российской советской федеративной социалистической республики. URL: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=090028> (дата обращения: 5.05.2009).
6. Об общественных объединениях [Электронный ресурс]: закон СССР от 9 октября 1990 г. №1708-1. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=1883> (дата обращения: 05.05.2009).
4. Острогорский М. Демократия и политические партии. М.: РОССПЭН, 1997. С. 506.

7. *Путин В.В.* Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 года. URL: http://kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type63372type63374type82634_28782.shtml (дата обращения: 12.06.2009).

8. *Рыжков В.* О цели многопартийности // *Выборы. Законодательство и технологии*. 2000. №12. URL: <http://www.vibory.ru/journal/journ12/j12arta6.html> (дата обращения: 12.06.2009).

9. *Сафаров М.Ф.* Реформа партийной системы в России сквозь призму демократии и федерализма//*Казанский федералист*. 2006. №1-2. С. 38-59.

10. *Michels R.* Some reflections of the sociological character of political parties// *The American political science review*. 1927. Vol.21. №4. P. 753.

А.В. ЛАНГИНЕН, к.филос.н., стар. преподаватель кафедры государственного и муниципального управления
ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: langinen77@mail.ru

КОНФЛИКТЫ МЕЖДУ ПАРЛАМЕНТОМ И ИНЫМИ ВЫСШИМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПРЕДПОСЫЛКИ, ПРИЧИНЫ, ПУТИ РАЗРЕШЕНИЯ

В статье на основе научных исследований и нормативных правовых источников исследуется механизм организации и взаимодействия высших органов государственной власти современного государства – парламента, главы государства и правительства. Автор анализирует сущность и примеры конфликтов между этими органами, предпосылки и причины их возникновения. Анализируется роль парламента в системе органов государственной власти в условиях различных форм правления и политических режимов, основные противоречия между ветвями власти. В статье выделены особенности конфликтов при различных формах: дуалистической, парламентской, смешанной. В контексте темы рассматривается явление «подвешенного парламента» в британской системе управления. Автор выделил пути разрешения конфликтов между парламентом и иными государственными органами.

Ключевые слова: парламент; конфликты; система государственного управления; парламентские формы правления; дуализм; высшие органы государственной власти; политический режим.

Одной из важнейших характеристик современного государства является формирование, организация и взаимодействие высших органов государственной власти, что отражается в понятии «форма правления». В современных государствах, как правило, могут быть три таких органа, принимающих непосредственное участие в управлении: *глава государства*, *правительство* (высший орган исполнительной власти) и *парламент* (высший орган законодательной власти, формирующийся на основе принципа представительства). Перечисленные органы обладают верховенством, возглавляют иерархию государственных органов и имеют право издавать нормативные правовые акты, общеоб-

язательные к исполнению на всей территории страны.

Каким образом происходит взаимодействие данных трёх органов? Это зависит от того, как они формируются и какими полномочиями наделены. Возможны следующие варианты формирования органов. 1) Глава государства и высший орган исполнительной власти формируются независимо от парламента (дуалистические формы правления – дуалистическая монархия и президентская республика). 2) Формирование высшего органа исполнительной власти, его персональный состав зависит от состава парламента или от воли парламентского большинства (при парламентских формах правления – монархии и республике). 3) Формирование и отставка правительства зависит в равной мере от парламента и от главы государства (смешанные формы). Формирование и досрочный роспуск парламента могут зависеть от главы государства (частичное назначение верхней палаты и роспуск нижней с назначением

перевыборов) или от правительства (ропуск нижней палаты по его инициативе при парламентских формах).

Итак, возможны по крайней мере три основных варианта взаимодействия высших органов государственной власти, которые представляются актуальными как для монархии, так и для республики.

1. «Дуалистический вариант» – США, Мексика, Бразилия, Беларусь. Согласно основному закону США президент, являющийся высшим органом исполнительной власти, и Конгресс, как высший законодательный орган страны, формируются раздельно и повлиять на досрочную отставку или роспуск друг друга не могут [3]. Исключение составляет вынесение Конгрессом импичмента президенту при нарушении им Конституции и федеральных законов. В данном варианте полномочия высших органов государственной власти разграничены на основе принципа разделения властей. Другими словами, парламент и высший исполнительный орган минимальным образом участвуют в формировании и отставке друг друга.

2. «Парламентский вариант» – Великобритания, ФРГ, Скандинавские страны, Италия, Япония, Индия, Израиль. В данном случае формирование правительства (и главы государства, если он является выборным) осуществляется при участии парламента и под его контролем. Решающую роль в указанном процессе, как правило, играют нижняя палата и фракции политических партий, которые в ней представлены. Правительство, как высший орган исполнительной власти, несёт политическую ответственность перед парламентом и может быть отправлено в отставку досрочно по решению парламентского большинства. Но и роспуск, и перевыборы парламента также фактически контролируются правительством [5]. Таким образом, высшие органы в большей мере взаимозависимы, чем в первом случае.

3. «Смешанный вариант» – Франция, Австрия, Турция, Пакистан, Российская Федерация, Украина. Глава государства и парламент формируются также независимо друг от друга (как правило, путём всеобщих прямых выборов). Правительство назначается главой государства, но при взаимодействии с парламентом. Политический и персональный состав правительства, программа его государственной политики определяются путём согласования. Правительство несёт двойную политическую ответственность, как перед парламентом, так и перед главой государства.

В любом из рассмотренных вариантов для осуществления государственной власти и текущего управления необходима совместная деятельность всех высших органов по реализации общей программы государственной политики. В процессе управления их согласованное взаимодействие нарушается конфликтами, которые имеют следующие предпосылки:

1. Высшие органы государственной власти формируются отдельно друг от друга и являются выборными.

2. В выборах (пассивное и активное избирательное право) участвуют как граждане, так и различные политические силы (наиболее организованные из них – политические партии) с различными программами государственной политики, представляющие различные группы интересов.

3. В структуре высших органов отсутствует формальное иерархическое подчинение друг другу.

4. Не полностью разграничены полномочия ветвей власти. Принцип разделения властей, установленный в Конституциях многих современных государств, полным разграничением полномочий главы государства, парламента и правительства не обеспечивается.

5. Законодательно не отрегулированы полномочий высших органов в случае, когда государственная система находится на стадии формирования или реформирования.

В конкретном случае конфликт между высшими органами власти может быть вызван различными причинами:

1. Существенные различия и противоречия в политических программах партий, требованиях к государственной политике, предъявляемых их парламентскими фракциями к правительству и главе государства;

2. Крупные неудачи в государственной политике, включая факты злоупотреблений государственной властью (нецелевое расходование средств, коррупция): неэффективность принимаемых мер в сфере безопасности, социального и экономического развития, противодействия преступности; затратные и затяжные военные кампании.

3. Нестабильность политического состава парламента и правительства.

4. Личные амбиции политических лидеров.

5. Деятельность политической оппозиции.

Возможные пути развития и разрешения конфликтов определяются исходя из того, какие полномочия и возможности в данной сфере предусмотрены для высших органов государственной власти Конституцией и законами, а также правовой и политической культурой общества. Возможны следующие варианты конституционного и внеконституционного протекания и разрешения конфликтов.

При дуалистическом варианте наиболее вероятными сторонами конфликта выступают глава государства (являющийся одновременно высшим органом исполнительной власти) и парламент. Взаимодействие парламента и главы государства испытывает постоянное влияние партий и может быть охарактеризовано категориями «президентоналистского режима» и «режима разделённого правления» [8]. Возможно установление президентоналистского режима, при котором глава государства пользуется поддержкой парламентского большинства на основе общей партийной принадлежности. Конфликт вероятен, но его эскалация маловероятна.

При установлении режима разделённого правления глава государства и парламентское большинство, определяющее законодательную деятельность, принадлежат к различным партиям (придерживаются различных политических программ), что создаёт условия для возникновения противоречий. Возможными путями разрешения конфликта являются: а) урегулирование через обращение в суд высшей инстанции, например, в Верховный или Конституционный Суд¹; б) прямое столкновение конфликтующих сторон в форме объяв-

¹ Признание Верховным Судом США неконституционными указов Ф.Д. Рузвельта в 1932 г., отмена частичного вето Президента в 2001 г. на основе решения Верховного Суда.

ления импичмента главе государства, законного или незаконного устранения его с поста, роспуска парламента главой государства (что также может быть незаконным при дуалистической форме).

При парламентских формах правления подобный конфликт чаще возникает между правительством и парламентом. Основой конфликта также могут быть проблемы и противоречия в государственной политике. В роли примиряющей стороны выступают глава государства (после консультаций с председателями палат распускает парламент и назначают его досрочные перевыборы), а также суды высшей юрисдикции (в случае конфликта имеют право на основе Конституции выносить решения в пользу одной из сторон). Возможно установление различных режимов взаимодействия парламента и правительства на партийной основе.

Парламентарный режим взаимодействия высших органов устанавливается на основе многопартийного состава парламента (при этом ни у одной из партий нет абсолютного большинства мест) и, как следствие, коалиционного состава правительства. Основой для возникновения конфликта является нестабильность политического и персонального состава парламентских фракций и правительства. При определении политического курса следует учитывать требования различных программ. Конфликт чаще всего завершается сменой состава правительства в соответствии с волей парламентского большинства. Примером длительного функционирования парламентарного режима являются Израиль, Италия до 1993 г.

Министериальный режим взаимодействия парламента и правительства устанавливается на основе получения одной из партий абсолютного большинства мест в парламенте и однопартийного состава правительства (принцип «правлящей партии»). Данный режим взаимодействия базируется на двухпартийной политической системе и, как правило, обеспечивает стабильность состава правительства. Министериальный режим создаёт предпосылки окончания конфликтов фактически в пользу высшего органа исполнительной власти, поскольку парламент, обладая правом вынесения вотума недоверия правительству, прибегает к нему достаточно редко. В случае конфликта возможен также роспуск парламента и назначение досрочных выборов по решению правительства. Основаниями для этого являются партийная дисциплина и политические интересы правящей партии².

Вплоть до недавнего времени примером стабильного функционирования министериального режима являлась вестминстерская система высших органов государственной власти. Британская система, базирующаяся на мажоритарных выборах с униноминальным голосованием, характеризуется тем, что парламентское большинство контролируется двумя крупнейшими партиями — консервативной и лейбористской. Одна из них, как правило, имеет статус правящей, т.е. по итогам выборов обладает абсолютным большинством мест в парламенте. Это позволяет сформировать правительство на однопартийной основе и проводить единую государственную политику. Взаимодействие парламента и высшего органа исполнительной власти внешне достаточно после-

2 В Великобритании в последний раз вотум недоверия был вынесен парламентом в 1990 г. Причиной послужил внутренний конфликт в правительстве и правящей партии [1].

довательно, стабильно, но не лишено конфликтов. Так, в 2006 г. возник конфликт между парламентом и Кабинетом Т. Блэра, имел место коррупционный скандал в 2010 г. Инструментом преодоления противоречий между парламентом и правительством, внутренних противоречий в этих органах является в данном случае не формально предусмотренный правовыми нормами вотум недоверия Кабинету, а роспуск парламента и назначение досрочных выборов.

В этом контексте представляет интерес «подвешенный парламент» (*hung Parliament*), сформированный по итогам выборов 2010 г. (имелись прецеденты такого парламента в 1912, 1974 гг.) [10]. Данный термин обозначает ситуацию в законодательном органе, когда ни одна из политических партий, представленных в нём, по итогам выборов не обладает абсолютным большинством мест. На стадии формирования нового правительства это означает, что оно может быть образовано только на основе компромисса нескольких парламентских партийных фракций (коалиция) либо на однопартийной основе при поддержке парламентского меньшинства. В обоих случаях для британской системы это означает нестабильность взаимодействия парламента и Кабинета и затрудняет преодоление конфликтов между ними. Ситуация осложняется под влиянием «эрозии» британской двухпартийной системы, т.е. постепенной трансформации в многопартийную систему с несколькими доминирующими партиями [1, с. 39]. В свете этого становится актуальным вопрос о реформе британского парламента, включая избирательную систему Палаты Общин и механизм формирования Палаты Лордов.

При смешанной форме взаимодействия органов государственной власти, как например, во Франции, конфликты, о которых идёт речь, осложняются активным участием не двух, а трёх сторон – парламента, правительства, главы государства. Дополнительную предпосылку возможного столкновения создаёт «режим коабитации», или сосуществования, когда парламентское большинство не поддерживает главу государства в его политике (президентство Ж.Ширака, В. Жискар Д'Эстена). Предметом конфликта являются политический и личный состав формируемого правительства, его политическая программа (должна быть утверждена Национальным Собранием), основные направления и конкретные меры государственной политики (должны быть реализованы совместно президентом и правительством). Так, в 1958 г. возник конфликт между президентом де Голлем и политическими партиями, представленными в Парламенте, по поводу решения алжирского вопроса.

Каковы пути преодоления конфликта при смешанной форме правления? Глава государства может прибегнуть к силовому, но законному воздействию на Парламент: а) распустить его нижнюю палату и назначить досрочные перевыборы [4]; б) вынести на референдум спорный вопрос или вопрос о предоставлении президенту дополнительных полномочий; в) в крайнем случае, объявить чрезвычайное положение (парламент заседает постоянно, не может быть распущен, но не имеет права отменить акты президента). Возможно достижение компромисса между президентом и парламентом в вопросе определения состава правительства и внутренней политики. Преодолеть ситуацию позволяет также неформальное разделение сфер и направлений государственной политики между главой государства и высшим органом исполнительной власти.

Представляется, что большинство современных государств с парламентскими и смешанными формами правления стремятся избежать крайних проявлений парламентаризма, при которых взаимодействие законодательного органа с правительством фактически определяется произволом многочисленных партийных фракций. Такое стремление приводит к формированию многопартийной системы с одной – двумя – тремя доминирующими партиями, которая целенаправленно создаётся путём изменений в законодательстве, регулирующем образование и деятельность политических партий, их участие в выборах. Возможны также законодательные и административные меры по исключению политических организаций экстремисткой и резко оппозиционной направленности из реальной политической жизни и управления государством. Применяются ограничения политических свобод граждан и антиэкстремистское законодательство, заградительные барьеры при подсчёте голосов на парламентских выборах, законодательные запреты на распространение определённых политических идеологий.

В современных государствах существуют ограничения на привлечение правительства к политической ответственности перед парламентом («конструктивный» вотум недоверия в ФРГ, утверждение политической программы правительства, право главы государства на досрочный роспуск парламента во Франции, утверждение вотума недоверия главой государства в России). Инструментом предотвращения противоречий и конфликтов во взаимодействии парламента, правительства и главы государства является также реформирование избирательной системы государства. Что может быть нацелено на стабилизацию партийного состава парламента и правительства. Так, в Италии была проведена реформа избирательной системы в 1993 и 2005 гг., во Франции – в 1986 г. [9]

Ряд современных исследователей выделяют такую форму правления как суперпрезидентская республика [6, 7], которая в данном контексте видится как крайность, противоположная неконтролируемому парламентарному режиму. Внешне данная форма может быть дуалистической (президентской) или смешанной, фактически глава государства концентрирует в своих руках как исполнительную, так и законодательную власть, а также осуществляет контроль за судебной системой. Как и в абсолютной монархии, глава государства в суперпрезидентской республике контролирует все три ветви государственной власти благодаря особым полномочиям, вполне легальным и предусмотренным законами. Глава государства контролирует политический состав и деятельность парламента с помощью фактически однопартийной системы, созданной также легальным путём. Таким образом, высший законодательный орган теряет возможность самостоятельно принимать политические решения, а парламентские фракции – оказывать влияние на государственную политику и контролировать действия иных ветвей власти. На первый взгляд, вероятность возникновения конфликтов, тем более открытого столкновения, между парламентом и иными высшими органами государственной власти при данной форме сводится к минимуму. Но в обстановке социальной, экономической или политической нестабильности источником возможных конфликтов становятся противоречия между государственной политикой и общественными интересами.

Список литературы

1. *Великобритания в эпоху реформ* / под ред. Ал.А. Громыко. М., 2007. С.31.
2. *Конституция Российской Федерации*. Ст. 117.
3. *Конституция США*. Гл. 1, 2.
4. *Конституция Французской Республики*. Ст. 15.
5. *Конституция ФРГ*. Ст. 44, 67.
6. *Старцев Я.Ю.* Система государственного и муниципального управления. Екатеринбург, 2004.
7. *Чиркин В.Н.* Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. 1994. №1.
8. *Шугарт М. С., Кэри Д. М.* Президентские системы // Современная сравнительная политология: хрестоматия. М., 1997. С. 201.
9. *A bicameral Parliament dominated by the National Assembly*. URL:/http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_1.asp (дата обращения 12.01.2010).
10. *Hung parliament*. URL:/http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-government/hung-parliament/ (дата обращения 10.01.2010).



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 352.2(47+57)

В.М. КАПИЦЫН, д.полит. наук, профессор кафедры социологии и политологии ИППК МГУ
ФГОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»,
г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы
Электронный адрес: kapizin@yandex.ru

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМНОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СНГ: СОЦИАЛЬНЫЕ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

В статье рассматривается сложный процесс формирования системной миграционной политики в СНГ, анализируются отношения между ее субъектами, оценивается уровень их взаимодействия.

Ключевые слова: СНГ; системная миграционная политика; субъекты миграционной политики

Методы исследования

Системная миграционная политика в СНГ строится во взаимодействии многих стран, прежде всего членов данного содружества, а также государств, не входящих в это образование. В статье предпринята попытка анализа фак-

торов формирования, признаков становления, системной миграционной политики в регионе СНГ, ее структуры и элементов.

Большую роль в изучении миграции сыграли концептуальные подходы «выталкивания – притяжения», «трёх стадий» миграции, «миграционной сети». Использование их способствовало активизации исследований по пути более органичного сочетания регрессионных и интеракционных моделей, уделение большего внимания системному методу. Применение регрессионных моделей, в частности концепция «притяжения – выталкивания» компенсируют недостатки интеракционных моделей благодаря расширению рассматриваемых факторов миграции. В то же время интеракционные подходы, в частности концепция интеграции мигрантов, дают возможность показать, что эффективность миграционной политики зависит, в том числе от того, как взаимодействуют мигранты и принимающий социум. Так, бихевиористский подход позволяет проследить, как поведение мигрантов и принимающих социумов встраивается в реализацию задач политических акторов. Неоинституционализм концентрирует внимание на связях и взаимодействиях неформальных и формальных институтов, правовых норм и практик мигрантов, принимающего социума.

С учётом значения глобализации и порождаемого ею феномена глокализации правомерно считать, что в основе адекватного отражения комплексности миграционных процессов лежит системный подход, позволяющий выявить взаимосвязь миграции и развития [5], рассматривать миграцию как перенос энергии (энергогенез), устойчивый обмен населением, рабочей силой, финансами, культурными образцами [16, 24, 40]. Недаром приобретает вес концепции «миграционных систем» [17, 23], дающая возможность комплексно изучать развитие регионов вместе с миграционными практиками.

Мы выдвигаем гипотезы, сближающие интеракционные и регрессионные подходы к миграции. Миграционные потоки являются самоорганизующимся началом; насущные потребности людей находят свой выход в тех маршрутах и регионах, которые объективно определены движением населения. В то же время серьёзно влияет и субъективный фактор, в частности, миграционная политика государств. Стремясь к более эффективному решению проблем миграции, государства используют возможности как двухстороннего, так и многостороннего коллективного регулирования и координирования своей миграционной политики. Субъектное взаимодействие принимает системный характер, подкрепляет действие объективных факторов, ведет к становлению миграционных систем (далее МС) в рамках трансграничных регионов.

Субъективная сторона выражена также во включении людей во внутригосударственное и трансграничное движение, использующее индивидуальное, групповое, государственное и международное воздействие на миграционные потоки. В таком ракурсе миграционная система выступает как сочетание разнородных инклюзирующих и эксклудированных процессов, т.е. непрерывных «включений» и «исключений» людей по отношению к отдающим и принимающим социумам, экономической конкуренции, региональной, государственной и международной миграционной политике. Принимающие и отдающие социумы выступают не просто контекстом или средой, а частью миграционной системы. Напрашивается и организмический подход, основанный на понимании системы как «пульсирующей кровеносной системы» (мигранты – «новая кровь разных групп»; принимающее сообщество – «сосуды» в разном их состоянии, опять же с разными группами крови; отдающее сообщество – «донор»; миграционная политика – «импульсы нервной системы» разной силы и локализации).

Есть некие общие для всех народов основания движения населения: миграция обеспечивает выживание, освоение территорий, обмен культурными образцами, универсализацию разных сторон жизни, взаимосвязи рынков труда, структур производства, культур. Но такой универсализм в системном подходе не должен заслонять значение культурного релятивизма. Поэтому используется также идентификационный метод, в основе которого лежит учёт взаимодействия этнических, государственных, региональных, космополитических идентичностей как механизм интеграции мигрантов на разных уровнях [13, 41]. Некоторые исследователи вводят понятие «миграционный антропоток», определяя его как социокультурный процесс, изменяющий набор базовых идентичностей в обществе, необходимых для того, чтобы человек (группа) могли «быть собой» на конкретной территории [10]. Миграция влияет на базовый

набор идентичностей (территориальных, естественно-антропологических, духовно-культурных, агентно-профессиональных [1]), в которых нуждается любое общество для сохранения и поддержания нормального состояния. Он универсален по наличию и набору, но не содержанию. Универсализм сочетается с культурным релятивизмом, чтобы разные идентичности меньше конфликтовали между собой.

Что касается понятия «международная миграция», то, например, И.В. Ивахнюк видит в ней «территориальные передвижения людей через государственные границы, связанные с изменением постоянного места жительства и гражданства, обусловленным различными факторами (экономическими, семейными, национальными, политическими и др.), или с пребыванием в стране въезда, имеющем долгосрочный (более 1 года), сезонный (менее 1 года) и маятниковый (ежедневный) характер, а также с циркулярными (или эпизодическими) поездками на работу, отдых, лечение и тому подобное» [15]. Далее будем учитывать потенциал этого определения.

Природа и факторы формирования миграционных систем и системной миграционной политики

Природа МС и миграционной политики определяется взаимосвязанными условиями: *неравновесностью* и *дополняемостью* в развитии разных обществ, что выразилось в различии темпов и направлений развития рынков, демографических процессов, услуг образования, межнациональных отношений и т.д. В СНГ зафиксированы разные миграционные модели: а) в основном отдающие (Таджикистан, Кыргызстан, Узбекистан, Молдавия, Армения); б) в основном принимающие (Россия, Казахстан, Украина, Белоруссия); в) транзитные (почти все государства СНГ). Движение населения в социально-географических и социокультурных параметрах СНГ приобретает признаки МС. Можно выделить факторы, в настоящее время усиливающие неравновесность и дополняемость и ведущие к формированию МС и системной миграционной политики.

Взаимная заинтересованность государств СНГ. Существует постоянный спрос на труд мигрантов из социумов, обладающих «отдающим» потенциалом. Происходит систематический обмен: а) рабочей силы различной квалификации – на развитие и стабилизацию экономик и социальных систем; б) приема переселенцев – на оптимизацию демографического состава обществ; в) притока туристов – на репрезентацию территориальных и культурных особенностей. Взаимные выгоды возможны и для принимающих государств, и для государств исхода, и мигрантов, что было отмечено на Всемирном конгрессе по народонаселению и развитию в Каире в 1994 г. Так, неравновесность и дополняемость обществ в СНГ позволили смягчить последствия процессов 1980-1990-х гг.

Влияние исторических связей. Международное движение населения быстрее приобретает системный характер при наличии исторически сложившихся связей народов. Миграция из Европы в США опиралась на устойчивость, интенсивность связей в англосаксонской колониальной системе. МС в СНГ (с Россией в качестве «ядра») формировалась благодаря бывшим структурам СССР (единые рынок труда, гражданство, система образования, язык).

Экономический и социальный вес миграции. В России после распада СССР резкое сокращение населения сопровождалось беспрецедентным миграционным приростом (более 5 млн. человек), восполнявшим за период с 1992-1998 гг. – 59% естественной убыли населения [6]. Общий коэффициент рождаемости составлял в 2005 г. 10,2‰ против 14,6‰ в 1989 г., суммарный коэффициент рождаемости сократился с 1990 г. по 2005 г. с 2,01 до 1,34 ребенка (и ниже) на одну женщину. Численность населения РФ на 1 января 2008 г. достигла 142,0 млн. человек, сократившись на 6,3 млн. человек, по сравнению с 1992 г. [12] По оценкам экспертов ООН, Россия всё больше будет нуждаться в приёме трудовых и замещающих мигрантов (до 1 млн. в год) [18].

Территориальные асимметрии. В России наблюдается значительная асимметрия развития регионов. Подобные проблемы, хотя и с выраженным этническим уклоном (снижение возможностей русскоязычного образования), возникли и в Казахстане, где незначительную плотность населения имеет ряд областей. Восточные регионы России в силу «западного дрейфа» и высокой смертности населения потеряли от 25 до 50% его (Чукотка, Магаданский край, Сахалин, Курилы [2]). В Еврейской автономной и Амурской областях, Приморском и Хабаровском краях четко выражено трансграничное различие миграционного потенциала. Плотность населения здесь в среднем составляет 4 человека на 1 кв. км., т.е. в 30 раз меньше, чем в пограничных провинциях КНР [35].

Значение денежных переводов. Самостоятельный фактор – связь миграции с потоками денежных переводов. Наибольшая доля переводов в ВВП характерна для Молдавии (34%) и Таджикистана (45%) [36]. Банки разных стран ведут борьбу за рынки переводов мигрантов, т.к. переводы представляют собой безрисковые и быстротечные финансовые операции, дающие стабильную прибыль. Переводы способствует стабилизации положения мигрантов. Из всех переводов, осуществляющихся из России, на Украину, Таджикистан, Узбекистан, Армению, Азербайджан, Молдавию и Грузию приходится 80% их [6].

Влияние на пенсионные и финансовые системы. Миграция позволяет увеличить возможности разных обществ в стабилизации пенсионных систем принимающих стран. В связи с ростом объёма выплат увеличивающемуся числу пенсионеров и инвалидов возникает необходимость «импорта налогоплательщиков» для поддержания активов пенсионных фондов. В Европе налоги трудовых мигрантов в немалой степени поддерживают стабильность пенсионных фондов и даже фондовых рынков [5].

Программирование трансграничной миграции. Трансграничная миграция становится более системной благодаря разработке международных программ ЕС, Совета Европы, СНГ, НАФТА, ЮНФПА ООН, 20-летней Программы действий в области народонаселения и развития, принятой в Каире в 1994 г., а также проведению национальных миграционных политик. В результате политический дискурс смещается с антинормии «миграция – безопасность» на антинормию «миграция – развитие».

Связь миграции с торговлей услугами. Усиливается связь между организацией торговли и потоками мигрантов (речь идёт не о торговле людьми);

в формировании иммиграционной политики наметился сдвиг в сторону интересов торговли; некоторые государства и компании стремятся представить временную трудовую миграцию как часть формирующегося режима торговли услугами [37, 39]. Это особенно актуально в отношении эпизодической и челночной трансграничной миграции [15].

Признаки формирования системной миграционной политики в СНГ

Говоря о системной миграционной политике, определим существенные признаки системности. Если совокупность взаимосвязанных феноменов проявляет определённую упорядоченность и стабильность, то эту совокупность можно рассматривать как систему, имеющую такие признаки: сложность, структурность, устойчивость, открытость (закрытость), возможность взаимодействия с внешней средой [26]. Структурно-функциональный подход дополняется регрессионным, интеракционным, идентификационным подходами, что позволяет подготовить представление о МС как о сочетании инклюзирующих и эксклюзирующих процессов, т.е. процессов включения – исключения мигрантов, переплетения и взаимодействия разных факторов (выталкивания – притягивания, интеграции – дезинтеграции), различных видов миграции. Принимающий и отдающий социумы, государственные и международные институты в СНГ становятся частями МС, воздействуя на миграцию и меняясь вместе с ней.

Исследователи выделяют такие МС: Североамериканскую, Азиатско-Тихоокеанскую, стран Персидского залива, Европейского Союза (ядро – «старая» Европа), Евразийскую (ядро – Россия) [15]. Существенными признаками системности в СНГ мы считаем обоюдную востребованность миграции в отдающих и принимающих странах, наличие миграционный потенциал, направленность, продолжительность миграции, субъектность в политике, создание миграционных сетей. Л.Л. Рыбаковский, разрабатывая понятие «миграционный потенциал» в СНГ, делит его на группы по этнонациональным (титულные и нетитулные) и территориальным (коренные и некоренные) признакам, выступающим как доминирующие или комбинируемые. Возможна доминанта этнического признака в чистом виде в комбинации с языковым признаком, либо комбинация геополитического признака с этническим. Выделены группы населения: а) собственно русские; б) коренные народы, проживающие на территории российского государства и СССР; в) народы – представители титульных национальностей; г) представители народов, имеющих историческую родину за рубежом, по разным причинам переселившихся в Россию (немцы, чехи, поляки, испанцы, афганцы и т.д.) [32].

Миграционный потенциал СНГ относительно России как «ядра» МС можно оценивать исходя из мотивационно-целевых оснований: приехавшие в Россию на постоянное жительство (замещающая миграция); временно приезжающие с целью заработка (трудовая) и обучения (образовательная миграция); использующие Россию как транзитную зону (транзитная); совершающие туристские, деловые, приграничные поездки (эпизодическая миграция).

Потенциал замещающей миграции ориентирован в основном на Россию, хотя ряд государств стремится вернуть на историческую родину

представителей титульных и других этносов, выехавших из данных стран (Казахстан, Белоруссия, Украина). Если судить по этническому признаку, то миграционный потенциал, устремлённый в Россию, уменьшился, по сравнению с началом 1990-х гг. Тогда помимо РСФСР в бывших советских республиках жило около 25 млн. русских, а вместе с представителями всех титульных для России наций (татар, башкир, мордвы и т.д.) и другого русскоязычного населения (немцы, поляки, чехи и др.), а также части украинцев, белорусов, казахов, армян, азербайджанцев, других народов, ориентирующихся на Россию, – 37 млн. [22] Миграционный прирост в России за 2001-2006 гг. был уже в 5 раз меньше, чем за 1989-2000 гг. Часть русских в странах СНГ сменила этнонациональную принадлежность в пользу титульной нации государств проживания (1,8 млн. русских на Украине, 0,5 млн. в Казахстане). С учётом всех факторов, в том числе естественной убыли и рождения детей, всего русских в ближнем зарубежье осталось около 16,5-17 млн. И представителей других титульных для России наций (кроме русских) в ближнем зарубежье, судя по переписям населения, около 1,5 млн. По оценкам экспертов, из них способны выехать в Россию около 4,5-5 млн. человек [32, с. 33].

Что касается временной трудовой миграции, то в СНГ её потенциал пока ограничен в основном границами бывшего СССР, связан в большей мере с российским рынком, реализуется в значительной степени «теневых» форма труда. Пока по официальным оценкам, в ЕС выезжало (начало 2000-х гг.) примерно 120 тыс. трудовых мигрантов из СНГ¹ [34]. Но известно, что увеличивается, например, поток мигрантов из Молдавии и Украины в страны ЕС. В СНГ преобладает спрос на лиц, занимающихся физическим трудом в промышленности, сельском хозяйстве, строительстве, транспорте, торговле. Россия и Казахстан не удовлетворяют этот спрос за счет своих граждан, в том числе потому, то россияне не всегда готовы занять эти рабочие места из-за низкой оплаты труда, непрестижности, тяжелых условий труда, и работодателям выгодно использование мигрантов.

Приток иностранной рабочей силы в Россию в значительной части происходит в скрытой, нерегистрируемой форме. Так, в 2001 г. в России было зарегистрировано только 283 тыс. иностранных работников. По официальным данным общее число разрешений на работу, выданных в 1992-2001 гг. составило всего около 1,5 млн. Однако реальное число незаконных рабочих-мигрантов достигало 5 млн. В 2008 г. легальных трудящихся-иностранцев прибыло всего 2,4 млн. Из них 1 млн. был занят в строительстве, 384 тыс. в торговле, 234 тыс. в обрабатывающих производствах, 185 тыс. – в сфере услуг, 135 тыс. – в лесном и сельском хозяйстве, 87 тыс. – на транспорте. Нелегальных трудовых мигрантов насчитывалось около 5 млн. [14] Не используется весь потенциал трудовой миграции. «Теневая» миграция взаимодействует с замещающей, легальной трудовой, эпизодической. Системность миграционной политики

¹ Это объясняется «языковым барьером»; слабой информационной базой о трудоустройстве; отсутствием в регионе опытных агентств по трудоустройству за рубежом, опыта трудоустройства и проживания в странах импорта рабочей силы; наличием жесткой конкуренции на европейском рынке труда; слабостью этнических миграционных сетей в странах-реципиентах [20].

будет усиливаться с ослаблением «теневого» миграции и блокированием её криминализации.

Оценка развития потенциала МС в СНГ предполагает рассмотрение разных видов эпизодической трансграничной миграции (туристской, образовательной, деловой, приграничной, рекреационной, паломнической). Выделяется также экологическая миграция [4]. Важная часть потенциала – обучение иностранцев в российских вузах, после чего молодёжь нередко предпочитает оставаться в стране обучения. В 2009 г., квота приёма соотечественников в российские вузы была увеличена до 10 тыс. человек, хотя уменьшилось финансирование обучения по гуманитарным программам [21].

В приграничных регионах соседи, как правило, интенсивно общаются и обмениваются рабочей силой, товаром, услугами. Здесь неравновесность и дополняемость проявляется в интенсивной трудовой и эпизодической миграции. Важный аспект для России – протяжённость и миграционная специфика приграничных регионов в силу природных условий, инфраструктуры, степени занятости населения и т.д. Вообще приграничная миграция играет большую роль в поддержании МС в СНГ. Вводятся разные режимы пересечения государственных границ с государствами СНГ и другими.

Активно взаимодействует население российских и казахстанских приграничных областей, так как протяжённость границы, инфраструктура, политический фон, ресурсы, связи населения – всё располагает к использованию замещающей, трудовой миграции из Казахстана и обоюдной эпизодической миграции [8]. Миграционная политика тесно связана с эффективной пограничной политикой. Российско-казахстанская граница (протяжённость свыше 7500 км) – самый длинный в мире непрерывный сухопутный рубеж (треть всех границ России и более половины границ Казахстана) – выступает как регулятор евро-азиатских трансграничных потоков. Ошибки в их регулировании негативно отражаются на ситуации в нескольких странах. Необходим поиск баланса между интересами безопасности и сотрудничества, учет многих факторов и взвешенная оценка их соотношения, критический анализ стереотипов, распространенных среди представителей власти и в общественном мнении [7].

Определяющим для системной миграционной политики является такой признак как *субъектность*. **В.А. Ядов рассматривает субъектность** как «способность социальных субъектов (от рядовых граждан до национальных правительств и международных акторов современной истории) реагировать на внутренние (в рамках данных обществ) и внешние (со стороны миросистемы) вызовы, упреждать или сдерживать нежелательные и опасные тенденции... и содействовать желательным» [31]. Субъектность миграционной политики предполагает определённую степень управляемости и самоорганизации, способность отвечать на внешние и внутренние вызовы (конфликты подсистем и элементов). Гармоничное развитие (со-развитие) элементов и подсистем обеспечивает субъектность всей МС.

С учётом этого субъектность миграционной политики выступает как способность к регулированию миграционных процессов и координации действий субъектов на таких уровнях: 1) глобальном и региональном –

взаимодействие глав государств, МИД, посольств и консульств, миграционных ведомств, коллективных органов СНГ, а также ООН, ЕС, Совета Европы, международных НПО; 2) национально-государственном и субрегиональном – миграционная политика конкретных государств в рамках МС: контроль государств за трансграничной миграцией (законы, административные практики), работа с соотечественниками за рубежом, развитие сети зарубежных центров науки и культуры, интеграционная политика; 3) групповой самоорганизации мигрантов с помощью НПО, принимающих и отдающих сообществ, диаспор, землячеств, миграционных сетей, других неформальных институтов, включающих (исключающих) в жизненные сферы и потоки мобильности на коллективном уровне; 4) индивидуальном – способность людей использовать потенциал мобильности, взаимодействие с отдающим и принимающим социумами.

Глобализация экономики сопровождается ростом дефицита институционализации в миграционных потоках. Этот дефицит нередко компенсируется благодаря изменениям, неадекватным целям системной политики: чрезмерному ужесточению миграционного контроля, с одной стороны, и расширению этнических миграционных сетей в принимающих социумах, с другой. Что приводит к увеличению «теневой» миграции и конфликтов, разрыву уровней субъектности. Совершенствование институтов важно для преодоления и предотвращения таких разрывов, от уровня принимающих (отдающих) местных сообществ до глобального.

Субъектность миграционной политики в СНГ

Координация миграционной политики и нормотворчества на глобальном и региональном уровнях требует создания институтов взаимодействия миграционных ведомств с учётом особенностей национальных миграционных моделей и возникающих конфликтов целей. В СНГ необходимо проводить системную миграционную политику, основанную на принципе взаимовыгодного регулирования миграционных отношений, обеспечивающую «со-развитие» и координацию политик принимающих и посылающих стран. Концепция «со-развития» предусматривала использование миграции для целей экономического развития, а в практической плоскости фокусировалась на возвратности мигрантов как факторе развития посылающих стран [5]. В СНГ возможны новые разработки концепции «со-развития».

Основные правовые механизмы в СНГ – двухсторонние и коллективные соглашения и договоры. Заключён ряд соглашений о трудовой деятельности и социальной защите граждан одной страны, работающих на территории другой страны, а также соглашений о социальных и юридических гарантиях для мигрантов, переезжающих на постоянное место жительства из одной страны в другую. Россия подписала и ратифицировала новые двухсторонние соглашения с Киргизией и Таджикистаном, реализация которых обеспечивается организационно-правовыми механизмами (создание рабочих группы, проведение мониторинга, взаимодействие на региональном уровне). Ратифицировано соглашение о трудовой деятельности и защите прав трудящихся мигрантов и между Россией и Республикой Узбекистан.

Но двухсторонние соглашения не всегда эффективны, например, в отношении транзитной миграции. Необходимы коллективные соглашения системного характера, регулирующие все виды миграции, координирующие действия в отношении «теневой» и криминализированной миграции. В декабре 2000 г. Россия в одностороннем порядке вышла из Бишкекского соглашения 1992 г., по которому граждане государств-участников СНГ имели право свободного въезда, выезда и передвижения по территории СНГ. 6 марта 1998 г. было заключено Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией. В 2004 г. создан координирующий орган – Совместная комиссия государств-участников соглашения 1998 г. по борьбе с незаконной миграцией. Была одобрена Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции от 16 сентября 2004 г. В 2007 г. главы государств-участников СНГ подписали Декларацию о согласованной миграционной политике, предполагающий информационное взаимодействие, противодействие нелегальной миграции, взаимопомощь в предупреждении, выявлении и пресечении её каналов, а также сближение законодательств в сфере миграции, разработку миграционных программ и их реализацию [35, с. 286]. Были реализованы и продолжают выполняться программы программ сотрудничества данных государств на 2006-2008 и 2009-2011 гг.

На глобальном уровне проблемами международной миграции занималась ООН и его организации, в частности МОТ и Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев. В 1998 г. московское отделение МОТ было преобразовано в Субрегиональное бюро для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Это мотивировалось наличием единого миграционного пространства в СНГ. Деятельность бюро распространяется на десять стран СНГ (кроме Украины и Молдовы).

Национально-государственный уровень субъектности миграционной политики остаётся значимым для стран СНГ, и особенно для России, играющей роль «ядра» СНГ. Многое зависит здесь от федерального миграционного законодательства, а также законодательства субъектов РФ. Российские законодатели выступали в качестве своеобразного «локомотива» на Межпарламентской ассамблее СНГ при подготовке модельных законов, используемых в процессе законотворчества в странах СНГ. Статистический учёт, обеспечение миграционного контроля на «входе» и «выходе» МС, контроль за трансграничными перемещениями внутри системы способствуют субъектности миграционной политики, институционализации конфликтов мигрантов и принимающего населения. Субъектность политики обеспечивается благодаря введению Государственной информационной системы миграционного учёта России (ГИСМУ).

Побочным признаком повышения субъектности (управляемости, регулируемости) стало превращение реадмиссии в России, Казахстане, Украине в самостоятельный миграционный поток, т.е. подсистему миграционной политики. В то же время для России знаменателен поворот в сторону разрешительных мер регулирования. Согласно решению Совета безопасности РФ «О мерах по совершенствованию миграционной политики РФ» от 17 марта

2005 г., были приняты Программа работы с соотечественниками за рубежом на 2006-2008 гг., Федеральная целевая программа «Русский язык (2006-2010)», Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом (2007-2012). Складывается система миграционного права на основе законодательства, решений Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, юридической практики, норм международного права, решений Европейского суда по правам человека.

Приняты новые редакции Федеральных законов «О беженцах», «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ», «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», «О государственной границе Российской Федерации», Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Правила осуществления миграционного учёта иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, административные регламенты для ФМС России.

Увеличение потенциала замещающей миграции в Россию может послужить Государственная программа по переселению в Россию соотечественников 2007-2012 гг.², рассчитанная в основном на население СНГ. В момент её разработки и принятия в 2006 г. прогнозировалось принять до 2010 г. из-за рубежа более 300 тыс. соотечественников. Но на январь 2010 г. в Россию прибыло чуть более 17 тыс. участников программы. В основном это жители Казахстана, Узбекистана, Киргизии, Таджикистана, Украины, Молдавии [35, с. 345-353]. Возникли сложности на уровне СНГ и двухсторонних отношений³. К примеру, для Казахстана, где развивается экономика, имеется много мало-заселённых земель, переселение казахстанцев в Россию невыгодно. По состоянию на 1.01.2009 за рубежом функционировало только 5 представительств ФМС России и 15 временных групп [29]. Чтобы найти выход из ситуации, необходимы специальные двухсторонние и коллективные договорённости в рамках СНГ, применение принципа «со-развития». Так, если часть русскоязычного населения Казахстана переселится в Россию, то это можно компенсировать подготовкой специалистов в России для Казахстана, а также миграцией из трудоизбыточных стран (Узбекистана, Таджикистана, Киргизии). Кроме того, следует разработать и принять законы «О репатриации», специальные нормы закона «О социальном партнерстве», Кодекса об административных нарушениях, Трудового кодекса РФ (или специального закона о регулировании привлечения и использования иностранцев на территории России как отдельной категории трудящихся), более полно учесть на региональном

² Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Утверждена Указом Президента РФ от 22.06.2006 № 637.

³ Так в 2007-2008 гг. новые представительства ФМС России не были созданы в государствах-участниках СНГ, располагающих наибольшим миграционным потенциалом (Казахстан, Молдова, Узбекистан, Украина), т.к. власти тормозили этот процесс, инициированный Указом Президента РФ [25].

уровне особенности миграционных режимов для разных типов муниципальных образований.

Следующий уровень субъектности – групповая самоорганизация мигрантов как подсистема миграционной политики – влияет непосредственно на потоки миграции и имеет множество измерений: влияние общественности, СМИ, НПО, местных принимающих и отдающих сообществ, диаспор (землячества), миграционных сетей. И.В. Ивахнюк отметила, что «с течением времени с помощью миграционных сетей потоки мигрантов из страны происхождения в страну назначения становятся самоподдерживающимися, самовоспроизводящимися» [15]. Мигранты поддерживают друг друга (материальная помощь, трудоустройство, неофициальная перевозка денег на родину и т.д.), влияют на взаимодействие отдающих и принимающих сообществ, различных посредников (работодателей, фирм по рекрутингу, оформлению миграционных документов, перевозке и т.д.). Понятие «принимающий социум» соединяет в себе нормативность государственных велений (миграционное законодательство, государственные услуги), социальные практики мигрантов и работников территориальных органов ФМС, работодателей и служб занятости населения, местных сообществ. Исследователи ставят вопрос о том, каков реальный, а не прописанный в законе контекст взаимодействия с трудовыми мигрантами, как создаются практики, свойственные разным социальным групп и институтов [14].

Индивидуальный уровень субъектности в миграционной политике отражает жизненные стратегии и практики мигрантов, ценности и нормы, защиту достоинства, отношение к правам. В ходе анализа миграционной политики следует учитывать индивидуальную мобильность людей, их восприятие территориальной, этнической, национально-государственной идентификации. Без исследования индивидуальных мотиваций трудно объяснять практики адаптации и интеграции, взаимодействие мигрантов с принимающим социумом⁴. Только гармонизация взаимодействия на этом уровне, проявление субъектности самих мигрантов и местных жителей, соединяющееся, в конечном счёте, с другими уровнями, позволяет говорить о системности миграционной политики в СНГ.

Взаимодействие уровней субъектности в системной миграционной политике

От того, как осуществляется взаимодействие уровней субъектности в России – «ядре» евразийской МС, зависит во многом становление коллективной миграционной политики в СНГ. Площадками взаимодействия разных уровней субъектности миграционной политики являются Всемирные конгрессы соотечественников с участием глав государств, представителей ООН, международных НПО и диаспор. II Конгресс (2006 г.) стимулировал презентацию Государственной программы содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, III Конгресс (2009 г.) ускорил подготовку поправок в ряд законов, в частности, реанимацию Федерального закона «О государственной

⁴ В России проводятся специальные исследования поведения мигрантов, их культурных практик на личностном и групповом уровне [28, 33].

политике России в отношении соотечественников за рубежом», уточнение самого понятия «соотечественники за рубежом». Общественные организации получают право регистрировать соотечественников, выдавать соответствующие свидетельства; повышается роль конгресса соотечественников, координационных советов; расширяются полномочия регионов России по работе с соотечественниками; прорабатывается вопрос о создании фонда поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом [30]. Взаимодействие уровней субъектности отражено в так называемой Московской декларации (Протокол намерений по вопросам миграционной политики в странах СНГ «К единому миграционному пространству»).

Постоянно приходит понимание, что системная политика должна предполагать организационную и социальную работу с мигрантами, подготовку их к работе и пребыванию в принимающих странах, создание программ обучения и интеграции [9]. Об этом свидетельствует финансирование программ Московского дома национальностей, центра межнационального образования «Этносфера» (Москва), Международного педагогического общества в поддержку русского языка. В Саратовской областной общественной палате представлены все диаспоры и этнические группы области. Московский дом национальностей организовал курсы для мигрантов по изучению русского языка и культуры.

Для системной миграционной политики необходимо выбрать стратегию, исходя из антиномий «открытость – закрытость», «опасность – безопасность», «плюрализм – консолидация». В разных сочетаниях различные страны используют миграционные модели изоляции (полного исключения, полной эксклюзии), сегрегации («дифференцированного исключения»), интеграции (разной степени), плюрализма (мультикультурализма) [38]. Ряд стран склоняются к принятию моделей, в которых сочетаются дифференцированное исключение (частичную эксклюзию) с интеграционной инклюзией, т.е. стремятся сочетать строгий миграционный учёт и контроль, дифференциацию мигрантов по их готовности к труду с мерами по вовлечению в общественную жизнь в зависимости от уровня готовности (образовательная, правовая, социальная инклюзия). Интеграция в принимающем социуме имеет четыре составляющие, или направления: 1) пространственно-территориальная натурализация – место поселения, структура расселения, акклиматизация; 2) естественно-антропологическая инклюзия – семья, быт, жильё, здоровье; 3) духовная аккультурация – образование, смягчение конфессиональных различий, правовое воспитание; 4) профессиональная адаптация – трудоустройство, профориентация, повышение квалификации, охрана труда.

Интеграция во всех направлениях должна осуществляться комплексно. Игнорирование первого направления приводит к росту территориальных асимметрий в размещении мигрантов, в том числе, к анклавизации (возникновению замкнутых этнических поселений), концентрации в одних регионах. В Московском регионе работает от 35% до 45% всех трансграничных мигрантов, занятых в экономике России [11]. В Москве создается карта межэтнической напряженности с отметкой проблемных мест [27]. Непоследовательность в осуществлении второго направления вызывает усиление зависимости

иностранцев от этнических миграционных сетей, воспроизводство и закрепление нисходящей мобильности, обеспечивает её «наследование» детьми мигрантов, рост заболеваний, игнорирование семейной миграции. Этническая миграция требует серьёзной работы как с мигрантами, так и с принимающим сообществом, на основе сближения позиций по ряду вопросов, политкорректности в дискурсе СМИ. Игнорирование третьего направления порождает социокультурное отчуждение, интолерантность, отвержение принимающим сообществом «чужаков». Незнание русского языка усиливает недоверие к мигрантам, стимулирует межконфессиональные конфликты. В рамках четвертого направления предполагается устранение недостатков в профессиональной адаптации, многочисленных злоупотреблений работодателей, исключение принудительного труда, частых потерь работы, всего, что способствует превращению мигранта в безликий «трудовой ресурс», низведение до уровня «слепого орудия труда». Нуждается в совершенствовании система квот приёма трудовых мигрантов. Существующая система инертна, слабо отвечает динамике рынка труда и потребностям России, не учитывает особенности семейной миграции. Так, квота на трудовую миграцию в 2009 г. использована на 56%, хотя в 2009 г. было выдано на 30% меньше разрешений на работу, чем в 2008 г. [19] ФМС во взаимодействии со службами занятости населения, организациями работодателей и мигрантов, могла бы более оперативно корректировать квоты для трудовых мигрантов.

По прошествии 20 лет после развала СССР наивно ожидать того, что в Россию при острой конкуренции на рынках труда разных миграционных систем будет приезжать «готовая рабочая сила», «толерантные мигранты», хорошо знающие русский язык, культуру, наше законодательство. Не случайно глава ФМС России К. Ромодановский в своем докладе по итогам 2007 г. говорил о подготовке проекта ведомственной целевой программы по привлечению в Россию квалифицированных трудовых мигрантов, предполагающей создание условий для того, чтобы ещё в отдающей стране мигрант овладел базовым знанием русского языка, прошёл профессиональную подготовку и въезжал в Россию с целью трудоустройства на конкретное рабочее место. Для решения проблем миграции придётся работать не только с мигрантами, но и с принимающими и отдающими сообществами: последние должны стать органичной частью МС. В структуре ФМС России формируются специальные подразделения, в обязанности которых будут входить адаптация мигрантов и их интеграция в российское общество, организованное привлечение трудовых мигрантов, работа с местными жителями для обеспечения их толерантности⁵.

Опыт взаимодействия на всех уровнях субъектности помогает выстраивать системную миграционную политику, учитывающую интересы отдающих сообществ. МС определяется прежде всего взаимодействием разных уровней субъектности акторов миграции и миграционной политики СНГ, ориентированным на взаимосвязь миграции и развития. Реализация данной цели возможна в рамках МС, позволяющей использовать преимущества единого миграционного пространства СНГ, что облегчит интеграцию постсоветских

⁵ 31 марта 2010 г. на совещании в ФМС об этом заявила замдиректора ФМС Е. Егорова [3].

стран в мировую систему. Миграционное право помимо выполнения своей регулирующей функции должно обеспечивать взаимодействие на всех уровнях организации и самоорганизации с учётом того, что на первое место выходит координация миграционных политик государств СНГ.

Список литературы

1. Акмалова А.А., Капицын В.М. Социальная работа с мигрантами и беженцами. М.: ИНФРА-М, 2008.
2. Алешковский И. Внутренняя миграция населения в современной России: тенденции, детерминанты, политика. М.: ТЕИС, 2007. С. 27.
3. Взгляд. 2010. 8 апреля. URL: <http://www.vz.ru/economy/2010/3/31/388543.html> (дата обращения 08.04.2010).
4. Выховец О.Д. Управление миграционными процессами: инженерно-технологический подход // Материалы междунар. конф. «Миграция и развитие». МГУ им. М.В.Ломоносова, 13–15 сентября 2007 г.: в 2 т. / под ред. В.А. Ионцева. М.: Мысль, 2007. Т. 1.
5. Глущенко Г.И. Влияние международной трудовой миграции на развитие мирового и национального хозяйств: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2008. С. 3.
6. Глущенко Г.И. Перспективы встраивания миграционной политики в стратегию экономического развития // Вопр. статистики. 2008. №7.
7. Голунов С.В. Фактор безопасности в политике России и Казахстана по отношению к их общей границе: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Н. Новгород, 2008.
8. Голунов С.В. Этнокультурное измерение миграционных процессов в западной части российско-казахстанского пограничья. URL: <http://www.demoscope.ru/center/fmcenter/golunov.html> (дата обращения: 30.03.2010).
9. Горячев Ю. Школа интеграции в контексте миграционных процессов в Москве // Этнодиалоги. Альманах. 2006. №1 (24). С. 57–60.
10. Государство. Антропоток: докл. Центра стратег. исследований Приволж. федер. округа. Н. Новгород, 2002.
11. Гринберг Р. Экономические и гуманитарные аспекты взаимодействия стран СНГ: докл. в Вольном экономическом обществе // Взгляд. Деловая газета. 2006. 8 августа. URL: <http://www.vz.ru/society/2006/8/25/46562.html> (дата обращения: 10.04.2010).
12. Демография. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B08_00/IssWWW.exe/Stg/d04/8-0.htm (дата обращения 19.02.2010).
13. Дмитриев А.В. Миграция: конфликтное измерение. М.: Альфа-М, 2007. Гл. 2.
14. Дмитриев А.В., Пядухов Г.А. Принимающий социум: практики взаимодействия с трудовыми мигрантами // СОЦИС. 2009. №10. С. 19, 22.
15. Ивахнюк И.В. Две миграционные системы в Европе: тенденции развития и перспективы взаимодействия: докл. на 4-й рег. конф. Совета Европы «Миграционная политика накануне расширения ЕС: Вызовы будущему

сотрудничеству в Восточной Европе». Киев, 9-10 октября 2003 г. // Рус. архипелаг. Сетевой проект «Русского мира». URL: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/europa-dis/tendentsii/> (дата обращения: 29.03.2010).

16. Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика. М.: МАКС- Пресс, 2008.

17. Ивахнюк И.В. Формирование и функционирование евразийской миграционной системы: дис. ... д-ра. экон. наук. М., 2008.

18. Ионцев В., Каменский А. Международная миграция населения в России: уроки КАИРА // Междунар. миграция: КАИР+10. М.: МАКС-Пресс, 2004. С. 15.

19. ИТАР-ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <http://www.itar-tass.com/> (дата обращения: 10.04.2010).

20. Каменский А. Современное участие России в международной трудовой миграции // Мир в зеркале международной миграции. М.: МАКС-Пресс, 2002.

21. Медведев Д.А. За спиной – Россия: речь на III Всемир. конгрессе соотечественников. Москва, 1–2 декабря 2009 г. // Росс. миграция. 2009. №7– 8 (38-39). С. 2.

22. Миграционная ситуация в России: социально-политические аспекты. М.: ИНХП РАН, 1994. С. 24-25.

23. Мир в зеркале международной миграции. М.: МАКС-Пресс, 2002. С. 7.

24. Моденов В.А., Носов А.Г. Миграция. История, реальность, перспективы. М.: Прометей, 2002.

25. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента Рос. Федерации №637 от 22 июня 2006 г. // Рос. газета. 2006. 28 июня.

26. Парсонс Т. Очерк социальной системы // Парсонс Т. О социальных системах. М., 2002.

27. Петрова А. Разыграли национальную карту // Взгляд. Деловая газета 2010. 8 апреля. URL: <http://www.vz.ru/society/2010/3/22/385848.html> (дата обращения: 10.04.2010).

28. Практическая этнопсихология: актуальные проблемы и перспективы развития: сб. тез. Всерос. науч.-практ. конф. 16-17 марта 2007 г. М.: МГППУ, 2007.

Программа возвращения соотечественников в Россию // Википедия. Свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 06.04.2010).

Российская миграция: информационно–аналитический журнал. 2009. №7– 8 (38-39). С. 2.

29. Россия: трансформирующееся общество / под. ред. В.А. Ядова. М.: Канон-пресс-Ц, 2001. С. 11.

30. Рыбаковский Л.Л. Миграционный потенциал. Понятие и критерии оценки // СОЦИС. 2009. №2. С. 30.

31. *Трансграничные миграции и принимающее общество: механизмы и практики взаимной адаптации: сетевой межрег. проект (сокращенный вариант) / рук. проекта В.И. Дятлов. Иркутск; Томск; Калининград; Екатеринбург; Ростов; СПб.; Владивосток, 2007-2008.*
32. *Трудовая миграция в России // Миграция населения. Вып. 2 / под ред. О. Воробьевой; прил. к журн. «Миграция в России». М., 2001. Вып. 2. С. 18.*
33. *Тюркин М.Л. Миграционная политика в Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. М.: Зимогляд, 2009. С. 330.*
34. *Щербакова Е. Международная миграция: тенденции и перспективы // Демоскоп Weekly. 2009. №399-400.*
35. *Эпплеярд Р. Миграция квалифицированных кадров в глобализованном мире // Мир в зеркале международной миграции. М.: МАКС-Пресс, 2002. С. 7.*
36. *Юдина Т.Н. Московский мегаполис: миграционные процессы в зеркале общественного мнения москвичей // Миграц. процессы и межэтнические отношения в Москве. М.: МГПИУ, 2007. С. 54.*
37. *Keely C.B. International Personnel Movement and the Emergence of an International Migration Regime // International Migration into the 21st Century // M.A.B. Siddique (Ed.). Cheltenham UK, Edward Elgar, 2001. P. 264.*
38. *Kritz M., Lean Lim L, Zlotnik H. International Migration Systems: A Global Approach. Oxford: Clarendon Press, 1992.*
39. *Rúa A.F. de la. Networks and Identifications: A Relational Approach to Social Identities // International Sociology. 2007. Vol. 22(6). P. 683.*

УДК 39+352(470.53)

Д.А.МУСИН, аспирант кафедры государственного и муниципального управления, эксперт-исследователь Фонда «Центр гражданского анализа и независимых исследований «Центр ГРАНИ»

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет» им. А.М. Горького,
г. Пермь, ул. ул. Букирева, 15

Центр ГРАНИ, г. Пермь, ул. Орджоникидзе, 61, оф. 602

Электронный адрес: musin@grany-center.org

ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА В ПЕРМСКОМ КРАЕ: ОПЫТ ГАРМОНИЗАЦИИ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ¹

В последнее время исследователей этнополитических процессов в России особенно привлекают региональные сюжеты. Российская Федерация столкнулась с обострением отношений в межэтнической сфере, с высокими темпами аккумуляирования в ней конфликтогенного потенциала и была вынуждена начать поиск оптимальной модели этнокультурного развития. В этот процесс активно включились регионы.

Каждый регион РФ уникален, имеет неповторимое этнокультурное своеобразие. Это означает, что не существует единого для всех регионов рецепта решения межэтнических проблем. Этнокультурная политика, учитывающая региональные особенности, становится значимым фактором стабилизации социума.

Эксперты характеризуют этнокультурную политику в Пермском крае как одну из наиболее действенных и успешных на территории Российской Федерации. В частности, правозащитник, директор Пермского антифашистского центра М. Плаксин оценивает ее как «сознательную мудрую национальную политику региональной власти» [31]. На основе сравнительного анализа 29 субъектов Российской Федерации в исследовании, проведенном Центром

В статье анализируется опыт реализации этнокультурной политики на региональном уровне на примере Пермского края. Рассматриваются исторические и идеологические предпосылки формирования этнокультурной политики. Анализируется законодательное и нормативно-правовое обеспечение реализуемой в регионе этнокультурной политики. Рассматриваются позитивные и негативные тенденции в области межэтнических отношений, в том числе такие аспекты реализации этнокультурной политики, как адаптация мигрантов, реализация права на получение этнокультурного образования и сохранения родного языка, поддержка традиционной народной культуры, взаимодействие с этническими общественными объединениями.

Ключевые слова: этнокультурная политика; этнополитический процесс; инструментализм; этническое меньшинство; этнокультурная идентичность; снижение этнополитических рисков; мультикультурализм; гармонизация межнациональных отношений; программно-целевой подход; политическая регионалистика; адаптация мигрантов; этнокультурное образование и поддержка традиционного народного творчества; реализация прав этнических (национальных) меньшинств

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Этнокультурная политика регионов России: в поисках эффективных моделей»), проект №09-03-82306 а/У

этнополитических и региональных исследований (рук. В. Мукомель), Пермский край получил наиболее высокий интегральный индекс действенности национальной политики, реализуемой в регионе [23]. Известный этносоциолог М. Губогло отмечает, что «стабильная этнополитическая ситуация в Пермской области в постсоветский период сохраняется благодаря ряду объективных и субъективных обстоятельств, в том числе в результате целенаправленной деятельности администрации края по реализации целевой комплексной программы» [12].

Этнодемографический профиль региона

Пермский край – один из крупнейших полиэтнических субъектов Российской Федерации. По результатам переписи 2002 г. численность народов, проживающих на территории Пермского края, достигла 120 [42]. Этническое многообразие активно поддерживается за счет миграционных процессов. На сегодняшний день наиболее многочисленными этносами в крае являются: русские – 83% численности населения, коми-пермяки – 6,2%, татары – 4,6%, башкиры – 1,4%, удмурты – 0,9%, украинцы – 0,9%, белорусы – 0,4%, немцы – 0,4%, азербайджанцы – 0,2%, армяне – 0,2%, марийцы – 0,2%, чувашаи – 0,2%, евреи – 0,1%, мордва – 0,1% [17]. Другие – менее 0,1%, однако имеют свои национально-культурные центры и активно взаимодействуют с региональными властями (грузины, киргизы, корейцы, поляки, таджики, узбеки, цыгане, чеченцы и казаки).

Пермский край – единственное место расселения и проживания коми-пермяков и коми-язьвинцев. Вероятно, в ближайшие годы численность коми-пермяков будет сокращаться вследствие низкой рождаемости, высокого уровня младенческой смертности, кризиса института семьи, деструктивных социальных явлений, в том числе и пьянства [42]. Можно говорить о том, что фактически происходит утрата коми-пермяцкого языка, так как зачастую потенциальные носители коми-пермяцкого языка среди молодежи либо его не знают, либо не используют в качестве языка общения. По данным исследования 52,2% городских коми-пермяков в округе назвали родным языком русский, а среди сельских коми-пермяков доля таковых равна 28,2%. При этом наименьший уровень языковой компетенции выявлен у молодежи [51].

Озабоченность положением коми-пермяцкого народа в связи с фактической ликвидацией Коми-Пермяцкого автономного округа выражают международные организации финно-угорских народов, представители научной общественности и правозащитники (при этом нужно учесть, что подавляющее большинство коми-пермяков проголосовали за объединение двух субъектов Федерации). В частности, в Пермском крае с визитом находилась делегация Международного консультативного комитета финно-угорских народов с целью ознакомиться с опытом региональных властей по сохранению этнокультурной самобытности коми-пермяцкого народа в рамках создания Пермского края [7]. Аргументы правозащитников, научной и творческой интеллигенции, обеспокоенных утратой этнической самобытности коми-пермяков, можно свети к нескольким положениям: коми-пермяки не имеют возможности получать хорошее образование ввиду низкого уровня жизни; озабочены тем, что

не удастся сохранить местный драматический театр и музей (центров этнической культуры); выражают сомнение, что предусмотренное краевыми властями создание и функционирование Института языка, литературы, истории коми-пермяцкого народа, а также проведение посвященных культуре коми-пермяков конференций и фольклорных мероприятий могут быть адекватной заменой возможной утраты инфраструктуры автономии [51, с. 64-71].

Общая численность коми-язвинцев (говорящих на переходном диалекте между пермяцким и зырянскими диалектами коми языка) сегодня – около 5 тысяч человек, компактной территорией их проживания являются сельские поселения Красновишерского района. Это воображаемое этническое сообщество сконструировано региональными властями и учеными – этнографами пермских вузов, но это сообщество пытается добиться статуса коренного малочисленного народа. Однако хотя они и представляли собой довольно изолированное сообщество, отличавшееся от окрестного населения языком и конфессиональной принадлежностью (язвинцы – староверы), по мере нивелирования этих особенностей оно практически перестало выделяться из общей массы сельского населения региона. Численность группы неуклонно сокращается. По-существу, этническое самосознание сохраняют только люди старшего поколения, которые еще хоть как-то помнят язык. Говорить о язвинцах как об этнической реальности сегодня вряд ли уместно: носителей этнического самосознания среди молодежи, принадлежащей к этой этнической группе, фактически нет [50].

Между тем у краевой администрации несколько иной взгляд на эту проблему. Как утверждает С.В. Неганов (председатель Департамента внутренней политики администрации губернатора Пермского края), в конце 1980-х гг. начал развиваться коми-язвинский социум, причем вне поддержки государства. Движение исходило из того, что социум существует и будет, несмотря ни на что, развиваться и сохранять свою самобытность. Администрацию территории никто не обязывал «возрождать» коми-язвинцев, региональные власти поддержали инициативу общественности, помогли создать Общественный центр коми-язвинцев и реализовать проект обучения коми-язвинскому языку в местных школах [31, с. 108].

Мы считаем, что региональные власти адекватно отреагировали на этнический бум 1990-х гг. и поддержали одну из этнических групп. Когда же бум пошел на спад, власть по инерции (исходя из феномена «вязкости» институтов) продолжает курировать ситуацию, хотя необходимости такой уже нет.

На территории края проживает много общин старообрядцев, но, как правило, они не идут на диалог с краевыми властями.

С середины XVI века, после похода Ермака в Сибирь в крае формируется казачье войско. Большая же часть сегодняшних пермских родовых казаков стали жителями Прикамья в результате трагических для российского казачества событий 1920-1930-х гг. Значительную долю в числе ссыльных, принудительно переселенных в край, составляли кубанские и донские казаки.

Начало современному казачьему движению в Прикамье было положено на рубеже 1980-90-х гг. С апреля 2001 года Прикамский отдельный казачий округ внесен в Государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации.

Общая численность казаков Прикамского отдельного казачьего округа на данный момент – более двух тысяч человек. Сегодня прикамские реестровые казахи общества активно участвуют в охране общественного порядка, пресекают деятельность браконьеров, борются с незаконными вырубками леса, занимаются патриотическим воспитанием молодежи, подготовкой ее к службе в армии, организуют конноспортивные лагеря, детские и молодежные клубы [26].

Украинское [11] и белорусское [37] население стало формироваться в Прикамье из числа переселенцев появившихся здесь веденной в начале XX века в результате Столыпинской земельной реформы. Огромное число украинцев было переселено в Прикамье принудительно в период коллективизации и борьбы с кулачеством. Немало жителей Украины самостоятельно переселились в Прикамье в годы Великой Отечественной войны и в послевоенное время. Среди спецпереселенцев, оказавшиеся в Прикамье вследствие массовых репрессий, были и белорусы.

Польское население Прикамья формировалось из ссыльных участников национально-освободительного движения в Польше. Большинство поляков были высланы после восстания 1863 г. В годы сталинских репрессий поляков отправляли в том числе в пермские края [38].

Удмурты [48] и марийцы (восточного (лугового) диалекта) [43] пришли в конце XVI – начале XVII в. в южные районы края. Удмурты и марийцы были язычниками и, избегая насильственной христианизации, они сохранили верования и обряды своих предков.

Татары в Прикамье образуют одну из групп коренного населения. После падения Казанского ханства свободные земли южного Прикамья быстро заселялись, в том числе и поволжскими татарами. Однако пермские татары неоднородны, исследователи выделяют среди них сылвенско-иренских татар, муллинских татар и тулвинских татар и башкир. Сылвенско-иренские татары формировались на основе нескольких народностей тюркско-финно-угорского происхождения. В настоящее время они считают себя татарами и соотносят себя с другими этнотерриториальными группами татар Поволжья и Приуралья.

Этническое самосознание тулвинских татар и башкир двойственно. Исследования историков позволяют предполагать, что основой группы стало башкирское племя гайна, проникшее в Прикамье в XII-XIV вв. С XVI в. в верхнем течении Тулвы появляются казанские татары, удмурты и марийцы. Башкиры, теснимые русскими, смешиваются с казанскими татарами, удмуртами и марийцами. В результате многие башкиры в начале XX века уже не имели ярко выраженного этнического самосознания. Находясь под длительным влиянием татарского языка и культуры, они стали относить себя к татарам [15].

Татары Прикамья, как и все татары в России, активно подчеркивают свою этничность, склонны проявлять гиперэтничность и в этнополитическом смысле являются одной из самых «беспокойных» этнических групп и «проблемных» для региональных властей. Подтверждением этому может служить дискурс редактора пермской краевой татарской газеты «Халык чишимэсе»: «Да, мы – сила, с которой придется считаться властям» [15, с. 37].

Переселение чувашей в Пермскую область началось в конце 1920-х гг. Причины миграции пермские чуваше связывают с перенаселенностью на исторической родине, нехваткой земли, покосов, лесов. Второй массовый приток чувашского населения в Пермскую область приходится на 1950-е гг. [47]

За годы Великой Отечественной войны в Пермский край прибыло большое количество спецпереселенцев – немцев Поволжья. После войны к бывшим трудармейцам присоединились члены их семей, которые приехали преимущественно из Казахстана, а также большая партия репатриированных (это те немцы, которые оказались в оккупированных фашистскими войсками районах и были отправлены на запад – в Польшу и Германию). Наблюдается устойчивая тенденция снижения численности немцев в Прикамье, связанная, прежде всего, с их отъездом в Германию.

Начало еврейскому заселению Прикамья положили отставные солдаты, которые еще детьми были вывезены из Белоруссии в школы кантонистов. В середине XIX века немало евреев оказались в Прикамье в ссылке. После выхода в 1827 г. указа императора Николая I о введении рекрутской повинности для евреев в Перми появляются еврейские малолетние рекруты – ученики военных школ. Еврейское население Перми увеличивается в основном за счет ремесленников. В конце XIX – начале XX в. в городе сформировалась еврейская интеллигенция, основу которой составляли врачи, инженеры, музыканты, артисты оперного театра. Следующий приток еврейских переселенцев наблюдался во время Первой мировой войны. В Пермь прибыли беженцы из западных губерний России. Значительное количество евреев появилось в Прикамье в годы Великой Отечественной войны – беженцы с Украины и из Белоруссии. С середины 1970-х гг. наблюдается тенденция к сокращению численности еврейского населения Прикамья, в основном в связи с отъездом в Израиль [16].

Общая численность китайцев в пермском крае сегодня не превышает 1000 чел. Китайцы регулярно отмечают национальные праздники (как правило, это происходит в ресторанах китайской кухни), поддерживают язык и культуру, связи с КНР. Община ведет себя довольно замкнуто. Как социальный институт диаспора фактически не функционирует. Нет признанных «лидеров» диаспоры, которые могли бы выступить от имени всей общины. В общине можно выделить несколько разрозненных групп, которые между собой практически не контактируют: немногочисленные представители интеллигенции и бизнеса, китайские студенты, торговцы, приехавшие в Пермь в 1990-е гг. [45]

На рубеже XIX – XX вв. происходила массовая эмиграция населения Кореи в Китай, США, Россию и другие страны. Причиной исхода стали невыносимые условия жизни во время японской оккупации. В Российской империи корейские эмигранты облюбовали Дальний Восток – поближе к родине, да и климатические условия здесь сходные. Но в 1937 г. им пришлось стать жертвой «эксперимента» сталинской национальной политики. Российских корейцев с обжитых земель депортировали в Казахстан и Среднюю Азию. Историческая память российских корейцев хранит трагические моменты, связанные с изгнанием. В 1953 г., после смерти И. Сталина, режим надзора

за спецпереселенцами несколько смягчился. Корейцы стали самовольно уезжать из мест ссылки. Некоторые из них оказались в Перми. Вторая волна корейцев – молодые специалисты, которые приехали в Пермь в 1960-е годы по распределению, после окончания различных вузов. Многие корейцы осели в Перми в более поздний период: получив здесь образование, они остаются работать. Большинство семей смешанные. Пермские корейцы в третьем поколении уже не владеют корейским языком [18].

Появление в Прикамье азербайджанцев, армян и грузин связано прежде всего с тем, что в советское время они попали сюда по распределению после окончания вузов или, наоборот, прибыли для поступления в высшие учебные заведения Перми. Кроме того, азербайджанцы и армяне появились в Прикамье после конфликта в Нагорном Карабахе, грузины – в ходе конфликта в Абхазии и Южной Осетии, чеченцы – в ходе обеих чеченских кампаний. У этой группы наиболее сложно складываются отношения с местным населением. Увеличение численности кавказских диаспор, естественно, усилило роль ее представителей в жизни края [3].

Отношение к этническим группам (со стороны русского населения) разное. Самыми близкими воспринимаются народы славянского происхождения – украинцы и белорусы. Однако украинцы часто недовольны качеством российско-украинских отношений.

На втором месте – коренные народы Прикамья: татары, башкиры, коми-пермяки, удмурты. Так, наиболее близкими к себе русские считают коми-пермяков и удмуртов – добродушных и открытых и в то же время деревенских и простоватых. Здесь комплекс «старшего брата» реализуется в полной мере. По отношению к татарам эта покровительственность сменяется большим уважением, но и большей подозрительностью, особенно в части деловых экономических качеств. Самую «чуждую» категорию образуют народы Кавказа и Закавказья, Средней Азии, цыгане.

Сами представители этнических меньшинств менее склонны видеть в русских «доброего соседа». По их мнению, этот сосед часто бывает навязчивым и нерациональным, к тому же плохим работником и ненадежным партнером [22].

Идеология и принципы региональной этнокультурной политики

Идеологические установки политического руководства Прикамья в этнической сфере можно охарактеризовать как индифферентные. Губернаторы края высказываются по этнической проблематике лишь на различного рода конференциях, заседаниях Координационного совета по межнациональным отношениям, при проведении различных этнокультурных мероприятий, например на региональном празднике татар и башкир «Сабантуй». Смысл этих высказываний фактически сводится к тому, что в Прикамье всегда был мир и согласие в области межэтнических отношений и региональное руководство и далее будет способствовать сохранению этого мира и этнокультурному развитию народов.

Однако иногда происходят определенные сбои в состоянии межэтнического мира и согласия. Так, в частности, на молодежном форуме в феврале 2006 года

представители одной из праворадикальных группировок высказались в защиту нацизма в Германии, что поставило в неловкое положение губернатора края О. Чиркунова. И ему пришлось оправдываться: «Хочу еще раз подчеркнуть, что в вопросах патриотического воспитания молодежи всегда опирался на ветеранские, общественные, межконфессиональные организации. Пермский край всегда был, есть и будет регионом межнационального и межконфессионального согласия. Сделаю для этого все возможное» [2].

Идеологию межнациональных отношений в регионе фактически формируют чиновники и представители научного сообщества, что закреплено в нормативных актах. Так, в краевой программе по гармонизации межнациональных отношений зафиксировано, что органы власти намерены с позиций программно-целевого подхода в национальной политике края «объединять усилия всех звеньев системы власти, научных, образовательных, культурных учреждений, творческих коллективов, учреждений физической культуры и спорта, общественных национальных и других объединений для обеспечения стабильного позитивного развития сферы межэтнических отношений в Пермском крае, что включает в себя обеспечение для представителей этнических сообществ Пермского края равных возможностей для изучения родных языков, доступа к этнокультурным ценностям, участия в этнокультурных проектах и акциях; обеспечение сохранения стабильной этнополитической ситуации и недопущение социальных конфликтов на межэтнической почве; обеспечение сохранения, развития и популяризации лучших образцов национальных культур, народного творчества как основы развития культурно-исторического наследия Пермского края; разработку и внедрение в повседневную практику системы мер раннего учета и предупреждения этнического экстремизма и межэтнических конфликтов, инновационных технологий по формированию толерантности в пермском региональном сообществе; создание условий для культивирования традиционных национальных видов спорта с целью пропаганды здорового образа жизни среди населения края» [21].

Регион позиционирует себя трояким образом: как финно-угорский регион, как тюркский регион и как русский регион. Более того, региональное руководство в этническом многообразии края видит ресурс для собственного развития и даже привлечения инвестиций.

Исторический опыт этнической политики и историческая память народов о собственном этнополитическом положении

Исторически для Пермского края характерны традиции терпимости и мирного сосуществования разных народов [31, с. 99]. Пермь всегда была местом не только смешения разных народов, но и жительства «меньшинств», причем меньшинств неполноправных, угнетаемых. Коренные «дорусские» уральские народности, татары и башкиры, русские (старообрядцы), поляки, ссыльные и спецпереселенцы советского периода (украинцы, корейцы, казаки, немцы, евреи) [31, с. 103-104] – все эти народы обладают исторической памятью о притеснении их по национальному признаку и поэтому более других осознают цену мира и согласия в межэтнических отношениях. Кроме того, Прикамью

посчастливилось избежать межэтнических столкновений и в историческом опыте населения края отсутствует опыт решения межэтнических проблем силовым путем.

Законодательное обеспечение этнокультурной политики регионов

Пермский край первым в России применил программно-целевой подход к решению межэтнических проблем. Так, с 1993 по 2008 год реализовано четыре региональные целевые программы: «Поддержки развития национальных культур народов Прикамья» на 1993-1995 и 1996-1998 годы, «Гармонизации национальных и межнациональных отношений народов Прикамья» на 1999-2003, 2004-2008. На данном этапе реализуется программа гармонизации межнациональных отношений на 2009-2013 гг. Программы являются базовыми документами для регулирования и конкретным механизмом реализации региональной этнокультурной политики [21]. Кроме того, среди нормативных актов регулирующих этнокультурную политику можно выделить Закон Пермского края «О регулировании отдельных вопросов в сфере образования Пермского края» [28], в статье 12 которого разъясняется такая категория как «национальное образование» и гарантируется право на его получение. Также можно выделить среди данных актов Положение «О координационном совете по национальным вопросам администрации края» [27], в котором закрепляются права, обязанности и ответственность данного совета по решению межэтнических проблем. Таким образом, для Пермского края характерен комплексный подход к решению межэтнических проблем.

Миграционный аспект региональной этнокультурной политики

В области миграционной политики региональные власти Пермского края реализуют свои проекты и поддерживают инициативы общественников. Можно сказать, что регион в этом направлении инновационно ориентирован.

При решении одной из проблем (в одном из районов области назревал конфликт между чеченцами и местным населением) использовалась технология «скорой помощи». Вместо того, чтобы подключить силовые структуры (милицию и ФСБ), краевые власти решили направить в район ученых из классического университета – этносоциологов, этнопсихологов, политологов. В результате углубленного анализа ситуации в районе, а также многочисленных бесед как с русскими, так и с чеченцами, выяснилось, что причина конфликта бытовая. Столкновение было предотвращено [25]. По итогам этой работы была создана экспертная группа по межэтническим отношениям, которая была призвана работать по типу «скорой помощи»: группа должна была выезжать на место, проводить мониторинг ситуации и прояснять ее. Однако эта работа была сведена на нет (проект действовал в 2002 – 2004 годах), поскольку руководители области не видели должной отдачи на затраченный рубль [4].

Плодами недальновидной экономии бюджетных средств на реализации этнокультурной политики в аспекте работы с мигрантами имело свои последствия для регионального руководства. Так, в августе 2008 г. вспыхнул долго развивавшийся конфликт между местными жителями и мигрантами с

Кавказа в Карагайском районе Пермского края. В результате конфликта ряд лиц получили тяжелые увечья. Между тем конфликт имел сугубо социально-экономические причины и требовал юридической оценки, стремительно начал приобретать окрас межэтнических столкновений. К тому же активно подогревали данный конфликт местные националистические и околонуционалистические организации [1].

Во многом региональное руководство сосредотачивает свои усилия на поддержке этнокультурных проектов, прежде всего художественной и творческой направленности, а также проведении различных научных этнографических исследований. Проблема же мигрантов с Кавказа (как российского, так и зарубежного) и Средней Азии практически решается во вторую очередь посредством единичных проектов по адаптации мигрантов.

Данное обстоятельство отчасти породило новый феномен в этнополитическом пространстве региона – русский национализм. Этот национализм не носит явного деструктивного характера, скорее это попытка консолидации русского населения как этнокультурной группы. Как отмечают эксперты, русское население в сельской местности менее конкурентоспособно по отношению к мигрантам (русские девушки, например, предпочитают непьющих мигрантов, которые более трудолюбивы и коммуникабельны, относительно легко находят общий язык с местными властями). Единственным способом предотвратить эскалацию конфликта может быть тщательная информационная работа с населением, призванная изъять этнический контекст из конфликтной ситуации, причины которой могут быть сугубо экономическими, бытовыми и т.д.

При этом в крае периодически проводится системный мониторинг этнополитических процессов на основе изучения общественного мнения с частой периодичностью.

Профилактика межэтнических конфликтов осуществляется в трех направлениях:

- адаптация и интеграция мигрантов: обучение русскому языку и правовое просвещение;
- пропаганда через обеспечение востребованности этнических культур в урбанизированной и глобализированной среде;
- выявление точек социального напряжения.

В 2004 году при поддержке администрации области в рамках программы по гармонизации межнациональных проект «Школа мигранта». Проект реализовывался совместно с общественными организациями. В основе проекта лежал 40-часовой курс занятий по различным темам и проблемам, как то: миграционное право и миграционная политика России, психология межэтнической напряженности, этническая история Урала и Прикамья, история, история той этнической группы, с которой велась работа, курс русского языка для иностранцев. Основной смысл занятий: снятие барьеров - правовых, психологических, языковых, культурных и других - для иммигрантов [29]. Однако и этот проект был свернут.

Позже, в октябре 2007 г. возник несколько усеченный вариант аналогичного проекта – экспериментальный курс обучения русскому языку представителей таджикской диаспоры. Цель курса – приобретение необходимых

навыков речевой коммуникации для возможности общения в разных сферах деятельности [36].

Также в 2007 году начал действовать межнациональный общественный центр социальной адаптации мигрантов в Пермском крае «Согласие», который работает в направлении формирования толерантного сознания и поведения, а также профилактики проявления экстремизма [35].

В июле 2007 года был реализован издательский проект — брошюра «Памятка мигранта». Он призван помочь иностранным гражданам в соблюдении норм миграционного законодательства и, в конечном счете, в успешной социальной адаптации на пермской земле. В памятке содержится информация о том, как встать на миграционный учет, получить разрешение на временное проживание, вид на жительство, а также разрешение на трудовую деятельность [6].

В регионе создана система, при которой региональное руководство через общественные объединения оказывает влияние на диаспоры. Как отмечает один из экспертов: «Начальник одного из районных отделов органов внутренних дел по г. Перми в своем телефоне имел контакты лидеров всех национальных общин на своей территории и в случае той или иной конфликтной ситуации обращался непосредственно к лидерам общины для решения возникающих проблем. Постепенно данная система на определенном этапе перестала работать. Лидеры общин стали отрываться от собственной диаспоры, а теневые лидеры фактически манипулировали формальными лидерами. Эти общины раздирала борьба за власть внутри диаспоры».

При этом региональная власть практически не сталкивалась с межэтническими конфликтами (единичные случаи — это не показатель). Стоит отметить, что Пермский край не является привлекательным для мигрантов, в отличие, например, от соседней Свердловской области. Поэтому проблема влияния иноэтнических компонентов на социальную среду в регионе остро не стоит. При изменении ситуации и наплыве мигрантов ситуация кардинальным образом изменится.

Политика в сфере этнокультурного образования

В статье 13 Закона Пермского края «О регулировании отдельных вопросов в сфере образования Пермского края» [28] разъясняется понятие «национальное образование» и гарантируется право на его получение. Разработанная на региональном уровне нормативная база по регулированию отношений в сфере национального образования способствует стабильному функционированию и развитию национальных образовательных учреждений как инструмента сохранения и развития языка и культуры народов Прикамья. Кроме того, в 2005 году коллегия департамента образования края решила развивать этнокультурный компонент: оптимизировать этнокультурный компонент в образовательных программах дошкольных и общеобразовательных учреждений, в учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования; при формировании регионального (национального) стандарта общего образования и регионального учебного плана предусмотреть возможность содержательного наполнения этнокультурной составляющей образовательной

программы учреждения; разработать систему мер по поддержке школ с преподаванием национального языка как родного в местах компактного проживания национальных групп [33]. Также в программе по гармонизации межнациональных отношений декларируется «удовлетворение этнокультурных потребностей представителей разных народов Пермского края через сферу образования, включающее в себя обеспечение функционирования образовательных учреждений с изучением родных (нерусских) языков, издание учебников и учебных пособий с этническим компонентом, реализацию системы мер по развитию творческих способностей учеников образовательных учреждений на основе этнокультурных и духовно-нравственных традиций народов Пермского края» [21].

Наблюдается некоторое сокращение учреждений с этнокультурным образовательным компонентом (но в целом за период 2003-2010 гг. можно говорить о стабильной численности образовательных учреждений этнокультурной направленности). Во многом по причине того, что оно не востребовано. Этнические группы предпочитают обучать детей на русском языке, так как это создает условия для достижения большего успеха детьми в будущем. Так, в 2003 г. имелось 131 национальное образовательное учреждение [24], в 2005 г. – уже 125 национальных учреждений образования [33], но в 2010 г. – 128 национальных образовательных учреждений [5].

Кроме того, Еврейская национально-культурная автономия организовала образовательный проект «Школа лидеров молодежных и национальных общественных организаций «Завтрашние лидеры многонационального Прикамья» [31, с. 136].

Опрос представителей органов местного самоуправления Коми-Пермяцкого округа Пермского края показал, что коми-пермяки проявляют интерес к изучению финского языка. Во многом они не видят смысла в изучении коми-пермяцкого языка, так как он остается на сегодняшний день языком домашнего общения, а не официальной переписки и публичных документов. Но изучение коми-пермяцкого языка рассматривается как вспомогательная основа для изучения финского языка. Коми-пермяки возлагают большие надежды на строительство железной дороги «БелКомУр». Строительство железной дороги дает выход на Финляндию и с этим они связывают перспективы своего экономического развития, а вслед за ним и решение многих социальных проблем.

Закрытие школ с этнокультурным образовательным компонентом несет в себе серьезный потенциал конфликтогенности. Особенно в территориях компактного проживания той или иной этнической группы. Даже будучи невостребованным представителями данной этнической группы, закрытие учреждений с этнокультурным образовательным компонентом воспринимается как утрата неких возможностей, утрата некоего значимого компонента формирующего и укрепляющего данную этническую идентичность, являясь неким катализатором социальной напряженности, которой приписывают этнический контекст.

Одним из свежих примеров конфликта вокруг закрытия школ с этнокультурным компонентом можно считать планируемое с 1 апреля 2010 г. закрытие мариинской школы в д. Васькино Суксунского муниципального

района. Опять же в оценке данного события многие участники данных событий оказались в колее собственных установок (так называемый феномен «вязкости институтов»). Местное население восприняло данную ситуацию как закрытие национальной школы. Притом что марийский язык там не преподавался уже несколько лет. Данная школа нигде не значилась как школа, предоставляющая образовательные услуги с этнокультурным компонентом, и была всего лишь одной из малокомплектных школ, к тому же ни имеющая лицензии на ведении образовательной деятельности (ввиду аварийного состояния здания). В рамках реструктуризации сети образовательных учреждений данная малокомплектная школа должна была закрыться с 1 апреля 2010 года. Но местные жители предпочли перевести данную проблему в плоскость нарушения прав этнических меньшинств на национальное образование.

Поддержка и взаимодействие с национально-культурными общественными объединениями

Всего в Пермском крае существует 70 национально-культурных общественных организации как регионального, так и местного уровней (из них 28 региональных). В крае действуют 2 национально-культурные автономии (НКА) регионального уровня (еврейская и татаро-башкирская) и 7 местных (еврейская, татаро-башкирские, немецкая) [14, 30]. Региональные власти содействовали созданию НКА чувашей [24]. Содействие национально-культурным автономиям и другим национальным общественным организациям осуществляется на основе партнерских отношений и является одним из приоритетных направлений администрации края.

В совместной работе администрации края и общественных объединений выработаны основные принципы координации взаимодействия: равноправие во взаимоотношениях друг с другом; самостоятельность и невмешательство во внутренние дела общественных организаций; стремление к консенсусу и компромиссу; участие национально-культурных объединений в разработке и реализации целевых комплексных программ по национально-культурному развитию народов Прикамья.

Поддержка этнических средств массовой информации и информационная политика в области межэтнических отношений

Развитие системы межэтнической коммуникации посредством СМИ и максимального использования ресурсов масс-медиа для укрепления общенациональных ценностей на региональном уровне – одно из важнейших направлений работы администрации Пермского края.

На договорной основе было организовано вещание по национальной тематике пермской государственной телекомпании (телепередачи на национальных языках; тематические телерепортажи по актуальным вопросам национально-культурного развития народов региона; освещение событий национальной сферы в новостийных передачах; создание телевизионных фильмов – о самобытности коми-пермяцкого и коми-язьвинского, татарского и башкирского народов).

Оказывалась финансовая поддержка в издании национальных печатных СМИ, учредителями которых являются национальные объединения (газеты на татарском языке «Халык чишмэсэ», на еврейском – «Йом-йом»).

Интересен опыт издания тематических приложений к районным газетам в местах компактного проживания этнических групп – марийцев, удмуртов, российских немцев. Возросла интенсивность освещения национальной проблематики в областных изданиях [24].

Поддержка деятельности СМИ зафиксирована в краевой программе по гармонизации межнациональных отношений: «создание теле- и радиопередач, издание газет на национальных (нерусских) и русском языках о национальной самобытности народов Пермского края, создание условий по реализации прав народов на получение информации на родных (нерусских) языках» [21].

Осуществляется ли деятельность СМИ так, как это зафиксировано в программе, установить не удалось, поскольку ни одно из участвовавших в опросе этнических общественных объединений своего периодического печатного издания не выпускает. Но руководитель одного из этнических объединений отметила, что в информационном пространстве сокращается использование родного для ее этнической группы языка. При этом учредителями газет на коми-пермяцком и татарском языках выступают органы местного самоуправления, а значит, они не подлежат финансированию из краевой программы гармонизации межнациональных отношений.

СМИ, в которых целенаправленно и систематически культивируются ксенофобские настроения отсутствуют [31, с. 122]. В криминальной хронике указывается национальность преступника, если он не является русским [31, с. 108].

Кроме того, встречаются публикации о том, что нелегальные мигранты могут оказаться потенциальными террористами в регионе [20], в одной из газет шла речь о «захвате китайскими мигрантами России» [10], в газете «Звезда» автором одной из публикаций был составлен негативный портрет мигранта, основанный на этнических стереотипах и предрассудках, а также о «невероятной жесткости чеченце», занимающихся преступным промыслом в крае, и о «китайской преступной группировке» [39].

Поддержка традиционной народной культуры

В программе по гармонизации межнациональных отношений в Пермском крае декларируется решение такой задачи, как «обеспечение сохранения, развития и популяризации лучших образцов национальных культур, народного творчества как основы развития культурно-исторического наследия Пермского края и создание условий для культивирования традиционных национальных видов спорта с целью пропаганды здорового образа жизни среди населения края». Для края характерно этническое многообразие. Поэтому приоритетами Программы являются сохранение и развитие этнической уникальности народов, для которых территория Пермского края является исконной и единственной территорией проживания, – коми-пермяков и коми-язвинцев; создание условий для самостоятельного развития (с учетом удовлетворения национальных потребностей) народов, традиционно населяющих Пермский край

(русские, татары, башкиры, белорусы, украинцы, удмурты, марийцы, чуваша, евреи, поляки, немцы); содействие представителям этнических диаспор, формирующихся в рамках современных миграционных процессов, в социальной адаптации и интеграции в местное региональное сообщество [21].

Сохранение национально-культурной самобытности народов и культурно-исторического наследия Пермского края осуществляется в сфере культуры (поддержка деятельности национальных творческих коллективов, проведение национальных и межнациональных фестивалей, смотров, конкурсов и других культурных акций); в спортивной сфере; через издательскую деятельность (издание литературы на национальных языках; издание художественной, научно-публицистической литературы этнологического характера) [21].

В регионе оказывается поддержка традиционным культурам финно-угорских народов (с 2006 года проводится этнофутуристический фестиваль финно-угорских народов «Камва» [52]), татаро-башкирского населения (ежегодно проводится традиционный праздник татар и башкир «Сабантуй» [9]), а также русского населения (межрегиональный форум «Русский мир» [13] с 2004 года и «Дни славянской письменности и культуры в Прикамье» [8]).

О некоторых народах, проживающих в Прикамье, выпускаются этнографические исследования [44, 46]. Выходят исследования, посвященные и отдельным народам, в частности, полякам [32], татарам и башкирам [40], коми-пермякам [19], пермскому казачеству [49], немцам [34], коми-язьвинцам [41].

* * *

Пермский край – регион, не сталкивающийся на современном этапе своего развития с серьезными этнополитическими вызовами во многом по причине того, что не является регионом привлекательным для мигрантов. Местное население, традиционно проживающее на территории края, не проявляет серьезной этнополитической активности. За исключением деятельности отдельных националистических группировок среди русского населения (в основе своей состоящей из молодежных группировок), в рядах которых можно встретить не только этнических русских. Серьезной угрозой для коми-пермяцкого населения края фактически является возможная утрата собственной идентичности. Самой активной в политическом плане группой является татарское население ввиду специфики этнического самосознания. Значительное число «ссыльных» народов также не проявляют этнополитической активности (многие немцы, евреи, поляки, корейцы вернулись на этническую родину). Самой сложной в этнополитическом плане остается группа народов, появившихся на волне последних иммиграционных процессов, – таджики, азербайджанцы, чеченцы, армяне.

Идеологию межнациональных отношений в регионе фактически формируют чиновники и представители научного сообщества. Пермский край первым в России применил программно-целевой подход к решению межэтнических проблем. Программы гармонизации межнациональных отношений являются базовым документом для регулирования и конкретным механизмом реализации региональной этнокультурной политики. Содействие

национально-культурным автономиям и другим национальным общественным организациям осуществляется на основе партнерских отношений, что является одним из приоритетных направлений. В регионе активно поддерживается традиционная народная культура (поддержка творческих коллективов, поддержка этнических видов спорта).

Список литературы

1. «Дело о карагайских березках» – год спустя // За человека. 2009. (Спецвыпуск).
2. «Пермский край всегда был, есть и будет регионом межнационального и межконфессионального согласия. Сделаю для этого все возможное», – губернатор Пермского края Олег Чиркунов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nr2.ru/policy/55545.html> (дата обращения: 9.01.2010).
3. Борисов А. А., Василенко Ю.В. Иммигрантские общины Пермской области: социальная структура и проблемы адаптации // Полит. альманах Прикамья. Пермь, 2005. Вып. 5.
4. Борисов А.А. Не надо бояться иммиграции, но и расслабляться не стоит // Новый компаньон. 2005. №21.
5. В Пермском крае задача образования – сохранить национальные школы [Электронный ресурс]. URL: <http://permonline.ru/index.cfm?page=1151&news=22581> (дата обращения: 27.02.2010)
6. В Пермском крае издали памятку для мигрантов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nr2.ru/perm/127400.html> (дата обращения: 11.01.2010).
7. В Пермском крае с визитом находится делегация Международного консультативного комитета финно-угорских народов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nr2.ru/perm/105182.html> (дата обращения: 22.01.2010).
8. В Прикамье начинается празднование Дней славянской письменности и культуры [Электронный ресурс]. URL: <http://www.permonline.ru/?page=1151&news=7591> (дата обращения: 11.01.2010).
9. Варламова Н. На Пермском ипподроме прошел традиционный праздник Сабантуй [Электронный ресурс]. URL: <http://perm.rfn.ru/rnews.html?id=608> (дата обращения: 11.02.2010).
10. Виноградова М. В Россию - на заработки // Капитал-Weekly. 2004. №32.
11. Вознюк А. Украинский дом // Жизнь национальностей. 2001. №4. С. 19.
12. Губогло М.Н. Идентификация идентичности: этносоциол. очерк. М., 2003. С. 442.
13. Гурина А., Калих М. Форум «Русский мир» объединил всех, кому дороги ценности русской культуры [Электронный ресурс]. URL: <http://perm.rfn.ru/rnews.html?id=3414> (дата обращения 11.01.2010).
14. Дом дружбы народов Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admin.permkrai.ru/national/friendship/> (дата обращения: 11.11.2010).
15. Закиров И. Крепкие корни // Жизнь национальностей. 2001. №4. С. 36.

16. *Иванова Е.* Хранимые звездой Давида // Жизнь национальностей. 2001. №4. С. 45-46.
17. *Итоги* Всероссийской переписи населения 2002 г.: в 14 т. Т. 4, кн. 1: Национальный состав и владение языками, гражданство: (в 2 кн.) / В.Ю. Зорин, В.Л. Соколин. М., 2004. С. 82 – 84.
18. *Ким, Пак, Цай* – пермские фамилии // Жизнь национальностей. 2001. №4. С. 50-51.
19. *Коми-пермяки* и финно-угорский мир: материалы межрег. науч.-практ. конф. Кудымкар, 2005.
20. *Котова О.* Чем опасен гастарбайтер? Иностранцы рабочие могут принести городу не только пользу // Пятница. 2004. №40.
21. *Краевая* целевая программа развития и гармонизации национальных отношений народов Пермского края на 2009 – 2013 годы [Электронный ресурс]. // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Пермский край.
22. *Лейбович О.* и др. Незванные гости? Проблема этнической толерантности в большом городе // Век толерантности. Вып. 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tolerance.ru/vek-tol/5-0-leybovish.html> (дата обращения: 12.02.2010).
23. *Мукомель В.* Национальная политика в регионах России: сравнительный анализ, позитивная практика // Федерализм. 2004. №3. С. 72.
24. *Национальные отношения* в Пермской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.perm.ru/region/national/> (дата обращения: 10.01.2010).
25. *Неганов С.* «Скорая помощь» вместо милиции // Досье 02. 2004. №50.
26. *Неганов С.В.* Наследники Ермака // Жизнь национальностей. 2001. №4. С. 16-18.
27. *О координационном совете* по национальным вопросам администрации области [Электронный ресурс]: указ Губернатора Перм. области от 27 февраля 2001 г. №50. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Пермский край.
28. *О регулировании* отдельных вопросов в сфере образования Пермского края [Электронный ресурс]: закон Перм. края от 12 марта 2010 г. №587-ПК. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Пермский край.
29. *Орлова О., Плаксин М.* Уроки русского // Личное дело. 2005. №1.
30. *Перечень* национально-культурных автономий, действующих в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.minjust.ru/common/img/uploaded/docs/2011.02.04_NKA_01.01.11.xls (дата обращения: 11.01.2010).
31. *Плаксин М.* Пермская область // Мониторинг дискриминации и национал-экстремизма / ред.-сост. Ю. Башилова, Н. Таубина. М., 2005. С. 99.
32. *Поляки Прикамья*: сб. ст. Пермь, 2004.
33. *Развитие* этнокультурного образования как содержательной составляющей воспитания [Электронный ресурс]: решение коллегии департамента образования администрации Пермской области от 15 февраля 2005 г. №1/1. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Пермский край.

34. *Российские немцы в Прикамье* / автор и сост. П.П. Петерс. Пермь, 2002.
35. *Связева В.* Библиотечная школа межэтнической толерантности [Электронный ресурс]. URL: <http://ombudsman.perm.ru/eve/2009/11/16/2382/> (дата обращения: 12.05.2010).
36. *Связева В.* Русская школа для мигрантов продолжит свою работу [Электронный ресурс]. URL: <http://59.ru/newsline/20579.html> (дата обращения 10.01.2010).
37. *Старовойтов А.* Кто такие могилы? // Жизнь национальностей. 2001. №4. С. 21.
38. *Старцева М.* Польский культурный центр // Жизнь национальностей. 2001. №4. С. 22.
39. *Травицкий Э.* Иностраннный легион // Звезда. 2002. №34.
40. *Тулвинские татары и башкиры: этнографические очерки и тексты* / отв. ред. А.В. Черных. Пермь, 2007.
41. *Чагин Г.Н.* Коми-язвинские пермяки – древний народ северного Урала. Красновишерск, 2002.
42. *Чагин Г.Н.* Этническая демография и этническая самоидентификация в Пермском крае на современном этапе [Электронный ресурс]. URL: <http://www.archive.perm.ru/page.php?id=176> (дата обращения 22.01.2010).
43. *Чагин Г.Н.* Язычество пермских марийцев // Жизнь национальностей. 2001. №4. С. 33-35.
44. *Чагин Г.Н., Черных А.В.* Народы Прикамья: Очерки этнокультурного развития в XIX-XX вв. Пермь, 2002.
45. *Черных А.* Китайская диаспора в Прикамье // Бюллетень Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2007. № 75: интернет-изд. URL: http://eawarn.ru/pub/Bull/BullFiles2007/75_28.htm (дата обращения: 21.01.2010).
46. *Черных А.В.* Народы Пермского края. История и этнография. Пермь, 2007.
47. *Черных А.В.* О чем поют пермские чуваша // Жизнь национальностей. 2001. №4. С. 41.
48. *Черных А.В., Менишарапов Ш.М.* От «Волоцкого училища» до современной национальной школы // Жизнь национальностей. 2001. №4. С. 31-33.
49. *Четыре века прикамского казачества* / под ред. С.В. Неганова. Пермь, 2002.
50. *Шабаетов Ю.П.* «Бунтующая этничность» на Европейском Севере России // Обществ. науки и современность. 2006. № 3. С. 101.
51. *Шабаетов Ю.П.* Этносоциальные последствия объединения регионов. (Из опыта формирования Пермского края) // Социол. исследования. 2006. №3. С. 69.
52. *Этнофутуристический фестиваль «Камва»* // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kamwa.ru/> (дата обращения 11.02.2010).



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 658.6

Е.П. КУДРЯВЦЕВА, преподаватель кафедры стратегического менеджмента
Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики –
Пермь, г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: KudryavcevaEP@hse.perm.ru

ОРИЕНТАЦИЯ НА УДОВЛЕТВОРЕНИЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ КАК СВЯЗУЮЩЕЕ ЗВЕНО ФУНКЦИЙ МАРКЕТИНГА И МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ISO СЕРИИ 9000:2008

В статье рассматриваются роль и место маркетинговой деятельности в международных стандартах ISO серии 9000:2008. Дается определение понятию «маркетинг» и выделяются его основные функции. Исследуется эволюционное развитие международных стандартов ISO серии 9000 с точки зрения их взаимосвязи с маркетинговой деятельностью организации. Делаются выводы о степени взаимосвязи маркетинговой деятельности и международных стандартов ISO серии 9000:2008.

Ключевые слова: управление качеством; маркетинг; потребитель; маркетинговая деятельность организации; удовлетворение потребностей потребителя; международные стандарты ISO серии 9000:2008

Сегодня увеличение числа постоянных потребителей является стратегической задачей любой организации, выполнение которой возможно только лишь при условии непрерывного совершенствования качества организационной деятельности. Управление качеством является одним из ключевых направлений деятельности современной организации, что обуславливает возрастающий интерес организаций к стандартизации процессов управления качеством, которые складываются в единую систему менеджмента качества.

Система менеджмента качества представляет организацию как единый отлаженный механизм и позволяет обеспечить определенность в ее деятельности. Более того, данная система предполагает всеобщее управление качеством, то есть обеспечение высокого уровня качества всех областей ее деятельности: производства, разработки, сбыта, управления персоналом, маркетинга, и т.д. Создание и непрерывное совершенствование системы менеджмента качества ориентировано на повышение степени удовлетворенности потребителя как основного источника прибыли организации. В связи с этим,

особое значение приобретает управление качеством маркетинговой деятельности, которая напрямую связана с достижением главной цели организации – удовлетворения потребителя. Маркетинг сфокусирован на потребителе и одной из основных его задач является удовлетворение, и даже превосходство ожиданий потребителей.

Создание и совершенствование систем менеджмента качества организаций базируются на международных стандартах ISO серии 9000, которые позволяют сформировать систему менеджмента качества, ориентированную на потребителя и удовлетворение его потребностей, что непосредственно связано с маркетинговой деятельностью организации. Далее будут рассмотрены взаимосвязь, а также роль и место маркетинговой деятельности в стандартах ISO серии 9000:2008.

В современной теории менеджмента под маркетингом принято понимать «вид человеческой деятельности, направленной на удовлетворение нужд и потребностей посредством обмена» [4, с.7]. Маркетинговая деятельность направлена на потребителя и удовлетворение его потребностей. Для реализации основной концепции маркетинга, заключающейся в «выявлении с помощью исследований нужд и запросов точно очерченного целевого рынка и обеспечении их желаемого удовлетворения» [4, с.13], необходимо осуществлять ряд функций [3, с.20]:

- анализ, прогнозирование состояния и развития товарного рынка, а также изучение нужд потребителей;
- определение потребностей общества в новых товарах и услугах, что позволит сформировать ассортиментную политику предприятия;
- создание и обеспечение гибкого маневрирования в сфере ценовой и конкурентной политики предприятия;
- организация каналов сбыта продукции;
- реклама, обеспечение связей с общественностью и средствами массовой информации.

Только при условии реализации всех вышеперечисленных функций маркетинга возможно достижение его основной цели – удовлетворение потребителей. Более того, данная цель может быть достигнута, только если на рынке для обмена предлагается продукция соответствующего качества, а ее продвижение обеспечивается необходимыми условиями. С другой стороны, требуемое качество может быть достоверно определено и в полной мере обеспечено лишь тогда, когда с необходимой точностью выявлены современные и будущие потребности в такой продукции [2, с.27]. Таким образом, качество продукции услуг, под которым принято понимать совокупность характеристик объекта, определяющих его способность удовлетворять установленные и предполагаемые потребности потребителя, во многом достигается через качественную реализацию функций маркетинга. Маркетинг в контексте управления качеством рассматривается в международных стандартах качества ISO.

В первой редакции стандартов ISO серии 9000:1987 понятие маркетинга не рассматривалось. Однако во введении данного стандарта упомянуто, что организация будет успешно осуществлять свою деятельность на рынке, если сумеет четко определить потребность своих клиентов и удовлетворить ее [6 с.14]. В данном контексте, согласно положению стандарта ISO серии 9000:1987, акцент

делается на необходимости проведения маркетинговых исследований. Тем не менее в данной версии стандарта ориентация на удовлетворение потребностей потребителей, предвосхищение их запросов не определялась как жизненно важная функция компании, что также подтверждает отсутствие ориентации на маркетинговую деятельность. Таким образом, в стандарте ISO серии 9000:1987 маркетинговая деятельность рассматривалась поверхностно.

Редакция стандарта ISO серии 9000:1994, так же как и предыдущая его версия, слабо ориентирована на маркетинговую деятельность, которая заключается лишь в проведении маркетинговых исследований с целью поддержания определенного уровня качества, отвечающего требованиям потребителей. Внимания заслуживает тот факт, что в версии стандарта 1994 года существенных изменений внесено не было, только расшифрованы неясные, нечетко определенные положения предыдущей версии.

Следующая версия стандарта, принятая в 2000 г. претерпела существенные изменения. С точки зрения отражения функций маркетинга данная версия стандарта стала более полной и гармонизированной. Существенными нововведениями стали следующие:

- введена новая цель применения стандарта, состоящая в повышении удовлетворенности потребителей;
- эффективность всех процессов в организации, в том числе и маркетинговых, определяется в соответствии с контролируемыми критериями результативности (а не степенью соответствия процессов документированной процедуре, как указывалось в стандарте 1994 года);
- введен принцип ориентации на потребителя, причем термин «потребитель» включает в себя также общество и государство;
- расширена задача сбора, анализа данных для определения требований к качеству продукции (помимо анализа контракта, заявок на подряд или заказа, необходимо также собирать и анализировать данные, касающиеся требований, предъявляемых потребителями, и степенями удовлетворенности);
- для каждого подразделения, а значит, и для отдела маркетинга требуется устанавливать актуальные, конкретные, измеримые цели в области качества;
- руководству необходимо обеспечить осуществление процессов обмена информацией внутри организации, что является важнейшим условием выполнения ряда функций маркетинга;
- организация должна определять, какой этап жизненного цикла товара, а значит, и какие процессы управления качеством актуальны для ее продукции, что полностью возлагается на отдел маркетинга;
- компании следует иметь обратную связь с клиентами для того, чтобы информировать потребителей о предложениях продукции и услуг, принимать жалобы своих клиентов, получать сведения о степени их удовлетворенности;
- компании должны устанавливать и применять методы получения и использования информации о восприятии потребителями организации.

15 ноября 2008 г. Международной Организацией по Стандартизации была опубликована новая версия стандарта ISO 9000:2008, которая является действующей в настоящее время. Стандарт ISO 9000:2008 представляет собой усовершенствованную версию стандарта ISO 9000:2000. Далее рассмотрим,

каким образом функции маркетинга отражены в стандартах качества серии ISO 9000:2008, которые сегодня могут быть приняты за основу при создании и совершенствовании систем менеджмента качества.

Несмотря на взаимосвязь понятий «управление качеством» и «маркетинг», семейство стандартов по управлению качеством ISO серии 9000:2008 не дает определений термина «маркетинг». Это создает определенные трудности для сотрудников отдела маркетинга компании, сертифицированной по стандартам ISO серии 9000:2008 или планирующей получение данного сертификата качества, так как им, наряду со всеми сотрудниками организации, необходимо руководствоваться положениями принятого стандарта.

Тем не менее стандарты ISO серии 9000:2008 оперируют таким понятием, как «потребитель», которое отражает основной фокус маркетинговой деятельности. В рассматриваемой серии стандартов качества потребитель определяется как «организация или лицо, получающее продукцию» [8, п.3.3.5]. Анализ положений стандартов ISO серии 9000:2008, включающих термин «потребитель», позволил выявить и сформулировать основные направления деятельности отдела маркетинга в рамках системы менеджмента качества, созданной согласно данной серии стандартов.

Семейство стандартов ISO серии 9000:2008 отводит потребителю центральное место во всей системе менеджмента качества. Согласно положениям стандарта «приемлемость продукции, в конечном счете, устанавливается потребителем» [8, п.2.1], следовательно, потребитель является ключевым объектом, на основе требований и ожиданий которого определяются детерминанты качества продукции, а также процессы, обеспечивающие ее соответствующее качество. Кроме того, цель организации, действующей на основе стандартов ISO 9000:2008, формулируется как постоянное повышение степени удовлетворенности потребителей [10].

Также в принципах менеджмента качества первым отмечен принцип «ориентации на потребителя», заключающийся в том, что «организации зависят от своих потребителей, и поэтому должны понимать их текущие и будущие потребности, выполнять их требования и стремиться превзойти ожидания» [8]. Потребитель является ключевым звеном в системе менеджмента качества, выстроенной согласно стандартам ISO 9000:2008 (рис. 1).



Р и с. 1. Модель системы менеджмента качества, основанной на процессном подходе [1]

Таким образом, согласно стандартам ISO 9000:2008 организация должна выявлять потребности и ожидания своих потребителей, а также определять способы их удовлетворения, что полностью соответствует рассмотренным ранее функциям маркетинга. В связи с этим определение в стандарте потребителя как ключевого звена деятельности организации повышает значимость отдела маркетинга в процессе управления качеством организации и, как следствие, увеличивает требования к качеству работы данного отдела. Главной задачей отдела маркетинга в рамках функционирующей системы менеджмента качества является качественное управление взаимоотношениями с потребителем, основными параметрами которого, в соответствии с положениями стандарта ISO 9000:2008, являются «удовлетворенность» и «требования» потребителя (рис. 1).

Требования потребителя – это «потребность или ожидание, которое установлено, обычно предполагается или является обязательным» [8, п.3.1.2.]. В спектр требований, которые необходимо выявлять компании в соответствии со стандартом ISO 9001:2008, входят «требования, оговоренные потребителем, включая требования к деятельности по поставке и последующему обслуживанию» [10, п.7.2.1]. Данное положение указывает на то, что компании необходимо учитывать «полную продукцию», представляющую собой буквально все действия организации, влияющие на потребителя [5, с.33]. Важность понимания требований потребителей заключается в том, что запросы клиентов определяют входные данные для системы менеджмента качества (рис. 1). За счет более точного и полного понимания требований потребителей обеспечивается достижение более высокой степени их удовлетворенности.

Удовлетворенность потребителей в рамках стандартов ISO 9000:2008 – это «восприятие потребителями степени выполнения их требований» [1, п.3]. Удовлетворенность потребителя тесно связана с такими процессами в организации, как измерение, анализ и улучшение (рис.1). Организация должна собирать и анализировать «информацию о восприятии потребителями соответствия организации требованиям потребителей» [10, п.8.2.1]. Показателями измерения степени удовлетворенности потребителя могут быть [9, п.6.8]:

- индикаторы бренда компании: надежность и длительность пребывания на рынке;
- условия ценовой политики: цена продукции (услуг), наличие скидок, бонусов и др.;
- широта ассортимента продукции или услуг;
- наличие и уровень согласованного качества продукции (услуг), гарантии качества;
- уровень компетентности персонала компании: компетентность, оперативность, вежливость и др.;
- наличие и состояние технической документации;
- качество кредитного сопровождения: кредитная линия, отсрочка платежей, кредитная история и др.;
- уровень сервиса при эксплуатации продукта.

Цель измерения удовлетворенности потребителей заключается в определении степени соответствия продукции (со всей совокупностью ее детерминант)

требованиям и ожиданиям потребителей. Однако при оценке степени удовлетворенности потребителей компании следует учитывать, что «точное понимание запросов потребителей можно получить только с «позиции потребителя», а не с «позиции организации» [5, с.39].

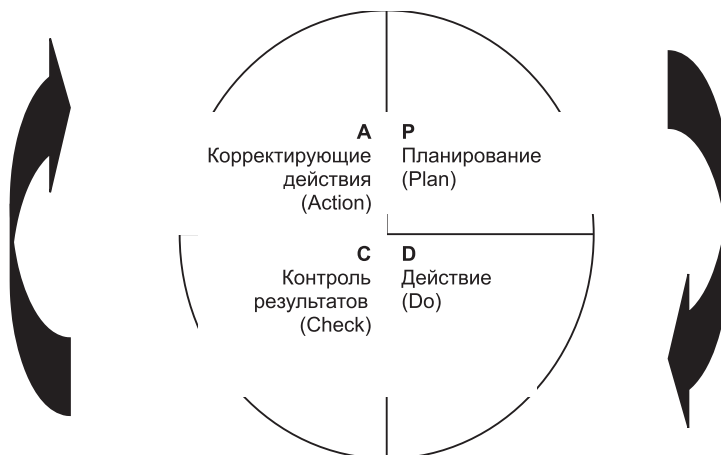
«Позиция организации» основывается на ее продукции, персонале, который осуществляет реализацию данной продукции, на технологиях и процессах, которые используются при разработке, производстве, доставке продукции и др. [5, с.41]. «Позиция потребителя» заключается в том, что он мыслит в терминах результатов, последствий, издержек и выгод, которые он рассчитывал получить и которые в действительности принесли ему потребление продукции компании. В итоге простое выполнение технологий и следование спецификациям, хотя и имеет значительное влияние на восприятие потребителем качества продукции, не является достаточным для полной удовлетворенности потребителя.

Для получения наиболее точной информации о степени удовлетворенности потребителя стандарты менеджмента качества ISO 9000:2008 предписывают «осуществлять мониторинг информации, касающейся восприятия потребителями соответствия организации требования потребителей» [10, п.8.2.1], что также напрямую является функцией маркетинга. Выявление степени удовлетворенности потребителя осуществляется с помощью вопросов, задаваемых непосредственно потребителю. Стандарты качества ISO серии 9000:2008 определяют, что в процессе проведения исследования специалистами (как было выявлено ранее, ими являются маркетологи) должны быть проанализированы следующие данные о [10, п.8.4]:

- удовлетворенности потребителей;
- соответствии требований продукции;
- характеристиках и тенденциях процессов и продукции, включая возможности проведения предупреждающих действий.

Для осуществления мониторинга информации об удовлетворенности потребителя, в организации должны быть определены методы, которые позволят выполнить поставленную задачу. Одним из методов установления обратной связи с потребителями является изучение рекламаций, однако сотрудникам отдела маркетинга стоит учитывать, что «наличие жалоб – общий показатель низкой удовлетворенности потребителей, однако их отсутствие не обязательно предполагает высокую удовлетворенность» [8, п.3.1.4]. Рекомендуемыми методами сбора информации согласно стандарту ISO серии 9000:2008 являются интервьюирование и анкетирование потребителей [11, п.8.3.1].

Сбор и анализ информации о степени удовлетворенности потребителей должны осуществляться отделом маркетинга регулярно, так как организация «постоянно испытывает давление, обусловленное конкуренцией и техническим прогрессом» [8]. Более того, о необходимости проведения исследований на регулярной основе при функционировании системы менеджмента качества свидетельствует цикл постоянного совершенствования «PDCA» (рис.2), рассмотренный в стандарте ISO 9001:2008 в качестве методологии управления процессами и отражающий принцип постоянного улучшения[10].



Р и с. 2. Цикл постоянного совершенствования PDCA [1]

Более того, исследование потребителей должно проводиться на всех этапах жизненного цикла товара или услуги. Основными фазами жизненного цикла продукции в соответствии со стандартами качества ISO 9001:2008 являются [10]:

- маркетинг и изучение рынка;
- проектирование и разработка технического задания (требований к продукции);
- проектирование и разработка продукции;
- планирование и разработка процессов;
- заключение субдоговоров и обеспечение договоров (контрактов);
- испытания (проверки) и экспертиза;
- внедрение на рынок (реализация и распределение продукции);
- выполнение договорных обязательств.

Следует отметить, что, «если по какой-либо причине до сих пор в компании не проводились исследования, которые необходимы для грамотной и полнофункциональной работы отдела маркетинга компании, ISO 9001:2008 дает возможность, и даже убеждает, в необходимости их внедрения» [6].

По стандарту ISO 9004:2009 обеспечивать и поддерживать процессы по мониторингу организационной среды и сбору информации должен топ-менеджмент компании [11, п.8.2]. Положения стандартов ISO серии 9000:2008 регламентируют, что функция руководства в разрезе реализации маркетинговой деятельности выражается в следующих аспектах. В соответствии с пунктом 5.2 стандарта ISO 9001:2008 «высшее руководство должно обеспечить, чтобы требования потребителей были определены и выполнены с целью повышения удовлетворенности потребителей» [10, п.5.2], то есть руководство компании, являясь ответственным за качество продукции и удовлетворение потребителей, будет способствовать обеспечению достаточным количеством соответствующих ресурсов необходимые

маркетинговые мероприятия, а также меры по улучшению качества маркетинговой деятельности. Кроме того, раздел 6.1 стандарта ISO 9001:2008 прямо предусматривает обязанность руководства «определить и обеспечить ресурсы, требуемые для ... повышения удовлетворенности потребителей благодаря выполнению их требований» [8, п.6.1]. Данные положения стандарта свидетельствуют о наделении отдела маркетинга организации, действующей на основе системы менеджмента качества, повышенными полномочиями, ответственностью и обязательствами. Основным требованием, выдвигаемым к отделу маркетинга, является достижение планируемых показателей, установленных организацией, в рамках их основной цели – максимальное удовлетворение запросов потребителей, предвосхищение их требований и ожиданий.

Руководство компании, согласно положениям стандарта ISO 9001:2008, должно обеспечить «доведение до сведения организации важности выполнения требований потребителей» [10, п.5.1], что способствует выстраиванию в компании организационной структуры, обеспечивающей ориентацию на потребителя и вовлечение в процессы системы менеджмента качества всех отделов компании и каждого ее отдельного сотрудника. Скоординированные действия всего персонала компании по достижению основной цели – удовлетворение потребителя – является значительным преимуществом для отдела маркетинга.

Несмотря на то, что в стандартах ISO серии 9000:2008 не используется термин «маркетинг», анализ положений данных стандартов позволил выделить и сформулировать ряд требований к маркетинговой деятельности компании, функционирующей в рамках системы менеджмента качества. Стандарты ISO серии 9000:2008 отмечают значимость демонстрации способности организации к разработке и реализации на рынке товаров и услуг, соответствующих нуждам потребителей, законам и иным нормативным актам. Другим ключевым аспектом, согласно положениям данных стандартов, является достижение удовлетворенности клиентов посредством предупреждения несоответствий их запросов реальным качествам товаров и услуг. Маркетинг компании, действующей на основе системы менеджмента качества, сводится не только к удовлетворению потребностей потребителей, но и к возможности демонстрации обществу и конкурентам создания продукции, необходимой потребителям. Более того, в процессе маркетинговой деятельности должен быть разработан предварительный проект, включая информационное обеспечение, с целью производства продукции в соответствии с документированными техническими требованиями при оптимальных затратах [2, с.28].

Согласно стандартам ISO серии 9000:2008 основными функциями отдела маркетинга являются следующие:

- определение потребностей в товарах/услугах;
- выявление требований потребителей на основе исследования и анализа рынка;
- поиск потенциальных потребителей;
- установление рыночного спроса и секторов рынка;

- проведение анализа контрактов и подготовка коммерческих предложений;
- ознакомление всех подразделений и каждого сотрудника организации с требованиями потребителей;
- подготовка рекламных материалов и проведение рекламных компаний;
- обеспечение потребителей всей необходимой о товарах/услугах информацией.

Приведенный выше перечень функций отдела маркетинга свидетельствует об особом значении маркетинга для функционирования системы менеджмента качества организации, созданной на основе стандартов качества ISO серии 9000:2008. Основная взаимосвязь маркетинга с анализируемыми стандартами качества прослеживается через их четкую направленность на потребителя и формирование системы менеджмента качества на основе требований и ожиданий потребителя. Согласно положениям стандартов ISO серии 9000:2008 каждый отдел компании должен действовать в рамках принципа ориентации на потребителя и осуществлять свои процессы, функции, руководствуясь им.

Стандарты качества ISO серии 9000:2008 обеспечивают выстраивание процессов компании, позволяющее удовлетворять требования потребителей и, как следствие, достигать высокой степени их удовлетворенности. В связи с этим в системе менеджмента качества одно из центральных мест отводится маркетингу, который обеспечивает точную информацию о потребителях, способах их удовлетворения, а затем оценивает степень удовлетворенности потребителей и разрабатывает меры по ее повышению. Как результат качество работы отдела маркетинга определяет меру достижения компанией ее главной цели – удовлетворения потребителя, поскольку «важнее прибыли всегда является источник этой прибыли, т.е. потребитель» [9, п.6.7].

Список литературы

1. Адлер Ю.П., Аронов И.З., Шнер В.Л. Что век грядущий нам готовит? Менеджмент XXI века – краткий обзор основных тенденций // Надежность и контроль качества. 1999. №1.
2. Баутов А.Н. Определение маркетинга в стандартах качества // Маркетинг в России и зарубежом. 2004. №1. С. 27-31.
3. Кноринг В.И. Теория, практика и искусство управления: учебник для вузов. М., 2001.
4. Котлер Ф. Основы маркетинга / пер. с англ. В.Б. Боброва; ред. О.Г. Радынова, Ю.И. Куколев. М., 1990.
5. Хилл Н., Сельф Б., Роше Г. Измерение удовлетворенности потребителя по стандарту ИСО 9000:2000. М., 2004.
6. Hayes. H. M. ISO 9000: the new strategic consideration – International Organization for Standardization's quality standards // Business Horizons. 1994 (3).
7. Hoyle D. ISO 9000 Quality Systems Handbook – updated for the ISO 9001:2008 standard. Oxford, 2009.

8. ISO 9000:2008 Quality management systems. Fundamental and Vocabulary.

9. ISO 9001. Разработка, внедрение, сертификация, улучшение системы менеджмента качества: практическое руководство для специалистов по качеству. СПб., 2008. Т. 2.

10. ISO 9001:2008 Quality management systems. Requirements.

11. ISO 9004:2009 Quality management systems. Guidelines for performance improvements.



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 347.91/.95

О.В. ИСАЕНКОВА, д.юрид.н, профессор, зав. кафедрой гражданского процесса, директор Юридического института правового администрирования, член экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации по гражданскому праву, гражданско-процессуальному праву, арбитражно-процессуальному праву и исполнительному производству

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»,

г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

Электронный адрес: oisaenkova@mail.ru

Н.С. БАНДОРИНА, преподаватель кафедры гражданского процесса

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»,

г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

Электронный адрес: ok@overta.ru

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РОССИИ И УКРАИНЫ

Судебная защита гражданских прав среди других форм защиты всегда занимала особое место, так как обеспечивала заинтересованным в защите лицам высокую степень эффективности в достижении истины и справедливости, гарантировала применение мер государственного принуждения при восстановлении нарушенных или оспоренных прав. Между тем действующее процессуальное законодательство большинства стран постсоветского пространства, предусмотрев возможность участия в гражданском судопроизводстве так называемых «государственных

В статье анализируется процессуальное законодательство России и Украины, регулирующее участие в гражданском судопроизводстве органов государственной власти, рассматривается ряд вопросов, связанных со спецификой их привлечения и участия в процессе. С учетом конституционного принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, предлагается обозначать органы, которым предоставлено право участия в гражданском судопроизводстве от своего имени в защиту интересов других лиц, как «органы законодательной власти» и «органы исполнительной власти», исключая при этом, соответственно, органы судебной власти.

Ключевые слова: процессуальное законодательство; гражданское судопроизводство; разделение властей

органов» или «органов государственной власти», оставляет открытым целый ряд вопросов, связанных со спецификой их привлечения и участия в процессе. Анализ юридической литературы показывает противоречивость позиций исследователей при определении понятия, места и роли таких органов в системе государственного устройства государства, что также не проясняет вопроса о том, какие же органы выступают в гражданском судопроизводстве и в каком статусе, что свидетельствует об актуальности вопроса об участии в гражданском судопроизводстве органов государственной власти.

Определенно можно назвать формы участия в гражданском судопроизводстве органов государственной власти – они схожи с формами участия в гражданском судопроизводстве прокурора. Это и инициирование производства, и вступление в уже начавшийся по инициативе других лиц процесс для дачи заключения по делу.

В случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти вправе обратиться в суд с заявлением о защите прав, свобод и законных интересов других лиц. Если защищается конкретное лицо, то для инициирования судопроизводства необходима просьба защищаемого лица, которое и выступает в качестве истца. Если предъявляется требование защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, недееспособного или несовершеннолетнего гражданина, то заявление об этом может быть подано независимо от просьбы заинтересованного лица или его законного представителя. Второй формой участия в гражданском судопроизводстве государственных органов, органов местного самоуправления является их вступление в судопроизводство до принятия решения судом первой инстанции по собственной инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, а также самого суда для дачи заключения по этому делу.

Однако действующее процессуальное законодательство, предусмотрев в принципе возможность участия в гражданском судопроизводстве так называемых «государственных органов» или «органов государственной власти», оставляет открытым целый ряд вопросов, связанных со спецификой их привлечения и участия в процессе. В ходе изучения содержания ст. 46 и 47 ГПК РФ обнаруживается непоследовательность законодателя в использовании терминологии. Если придерживаться процессуальной доктрины, то ст. 46 и 47 ГПК РФ две вышеуказанные формы участия в гражданском судопроизводстве одних и тех же органов. Если буквально трактовать содержание ст. 46 и 47 ГПК РФ, то придется признать, что либо законодатель не придерживается доктрины, касающейся двух форм участия указанных органов в процессе, либо в названных статьях ГПК РФ речь идет о двух самостоятельных субъектах, которые участвуют в судопроизводстве путем подачи заявления, либо путем вступления в процесс для дачи заключения.

Такой вывод вытекает из содержания ст. 46 ГПК РФ, в которой определяется право обращения в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, в том числе *органов государственной власти*, в то время как ст. 47 ГПК РФ предусматривает право участия в деле для дачи заключения *государственных органов*. В ст. 53 АПК РФ говорится именно о праве *государственных органов* на обращение в суд. Однако и суды являются государственными

органами. ГПК Украины в ст. 493 указывает такие субъекты, как органы государственной власти, в то время как Хозяйственный процессуальный кодекс Украины вообще не предполагает участие в судопроизводстве рассматриваемых субъектов. Не проясняет позицию в этом вопросе и Конституция РФ, в которой законодатель использует то термин «органы государственной власти» (ст. 77), то понятие «государственный орган» (ст. 33, 120).

Итак, если к участию в российском гражданском судопроизводстве как правило привлекаются именно *органы исполнительной власти*, а в украинском гражданском судопроизводстве – *органы государственной власти*, то определение понятия и системы всех перечисленных органов приобретает актуальность, связанную с выяснением того, какие же органы являются потенциальными субъектами гражданских и арбитражных (в России), хозяйственных (в Украине) процессуальных правоотношений.

В настоящее время в России «формально-юридически и фактически наблюдается доминирование исполнительной власти над остальными ветвями государственной власти» [4, с. 11]. Думается, такая ситуация сложилась не только в российской правовой действительности.

Заслуживает внимания позиция российских ученых, а именно уральской процессуальной школы, представители которой считают, что правила ст. 53 АПК РФ (с учетом аналогии и соответственно ст. 46 и 47 ГПК РФ) относятся к любому участию государственных органов, связанному с реализацией их компетенции и властных полномочий [1, с. 131]. Поэтому представляется достаточно спорным утверждение Е.А. Трещевой о том, что обозначение рассматриваемых органов в законе исключает необходимость применения для этого конкретного обобщающего термина [5, с. 164]. Во-первых, термин, которым «поименованы» интересующие нас органы, не вполне удачен. Во-вторых, речь надо вести не о применении для названия органов государственной власти (государственных органов) определенного обобщающего термина, а об определении того процессуального положения, которое они могут занимать в рамках гражданского судопроизводства как России, так и Украины, с конкретным обозначением таких органов, исходя из их принадлежности к одной из ветвей власти.

Дореволюционное законодательство допускало участие подобных органов, именно в рамках искового производства, исключительно в качестве истца или ответчика [6, с. 745]. Данная категория дел в дореволюционной процессуальной литературе называлась «дела казенных управлений» или «дела казны». Под делами казны понимались дела, которые возникают из таких отношений, в которых одной из сторон являются органы государственной власти, выступающие не в качестве носителей государственного суверенитета, а в качестве представителей казны, как частноправового юридического лица, принимающего участие в гражданском обороте, на правах обыкновенного частного лица [3, с. 410].

В действующем в России Федеральном законе №8-ФЗ от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» говорится о том, что государственные органы – это органы государственной власти РФ, органы

государственной власти субъектов РФ и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ. Следовательно, по мнению законодателя, государственные органы как раз и являются органами государственной власти РФ, т.е. органами трех ветвей власти в Российской Федерации. Но далее обнаруживается противоречие принципу разделения властей при указании на принадлежность к государственным органам иных государственных органов, не входящих, очевидно, в триаду властей. Получается, что понятие «государственный орган» шире, чем понятие «орган государственной власти». Об этом также свидетельствует Постановление Пленума Верховного Суда РФ №2 от 10 февраля 2009 г. «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», где говорится о возможности оспаривания по правилам гл. 25 ГПК РФ решения, действия (бездействия) лиц, выступающих от имени федеральных органов государственной власти, а также *иных* федеральных государственных органов.

Означает ли это, что законодатель, указывая на возможность обращения в арбитражный суд государственных органов в порядке, предусмотренной ст. 53 АПК РФ, позволяет делать это более широкому кругу лиц, чем те, которые могут обращаться в суд общей юрисдикции в соответствии со ст. 46 ГПК РФ, где говорится об органах государственной власти? Анализ научной литературы и судебной правоприменительной практики позволяет отрицательно ответить на поставленный вопрос и констатировать в очередной раз факт непоследовательности законодателя в использовании терминологии в отношении рассматриваемых нами органов государства.

Юридическая энциклопедическая литература не проясняет указанные терминологические коллизии законодательства. Под органом государства понимается «...организованная часть государственного механизма, наделенная властными полномочиями, компетенцией и необходимыми средствами для осуществления задач, стоящих перед государством на конкретном участке руководства обществом. Органом государства может быть одно должностное лицо или известным образом организованная группа должностных лиц»[2, с. 309]. Первая часть приведенного определения в буквальной трактовке позволяет сделать вывод о том, что в рамках гражданского судопроизводства (в суде как общей, так и арбитражной юрисдикции) может участвовать какая-то «...организованная часть государственного механизма». Очевидно, что подобное определение рассматриваемых субъектов гражданских процессуальных правоотношений не позволяет уяснить критерий их отнесения к этой самой «организованной части государственного механизма». Если буквально трактовать данное определение, то под него можно подвести, например, воинское подразделение, которое, по сути, будет являться организованной частью государственного механизма.

Безусловно, такое достаточно широкое и абстрактное определение органов государства (государственных органов), участвующих в гражданском процессе как России, так и Украины, требует дальнейшего уточнения и конкретизации, в частности, определения их состава. С учетом конституционного принципа

разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную представляется целесообразным обозначать органы, которым предоставлено право участия в гражданском судопроизводстве от своего имени в защиту интересов других лиц, как «органы законодательной власти» и «органы исполнительной власти», исключив при этом органы судебной власти.

Список литературы

1. *Арбитражный процесс: учебник* / отв. ред. В.В. Ярков. 2-е изд. М., 2003.
2. *Большой юридический словарь* / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2002. С. 309.
3. *Васьковский Е.В.* Учебник гражданского процесса. Краснодар, 2003.
4. *Марченко М.Н.* Соотношение законодательной и исполнительной власти в современной России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 2001. №6.
5. *Трещева Е.А.* Субъекты арбитражного процесса. Ч. 2. Правовое положение лиц, участвующих в деле, в арбитражном процессе. Самара, 2007.
6. *Устав гражданского судопроизводства с систематизированным собранием законодательных мотивов ко всем узаконениям и разъяснений Правительствующего Сената и Министерства Юстиции, с приложением узаконений, цитированных в Уставе или касающихся применения его, законов 12 марта 1912 года.* 6-е изд., испр. и знач. доп. / сост. В. Гордон. СПб., 1914.

ГЕОСТРАТЕГИЯ США КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В ЗАКАВКАЗСКОМ РЕГИОНЕ

В официальной терминологии Российской Федерации термин «национальная безопасность» используется с 1997 г. [1]. Под этим термином понимается безопасность многонационального народа

Российской Федерации как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. Данный термин, заимствованный у западных стран, первоначально вызвал немало споров в силу смыслового различия, вкладываемого в определение «национальный», и многонациональности нашего государства, однако впоследствии он прочно вошел в научный оборот, что представляется вполне обоснованным в условиях осознания обществом роли и места России в современном мире [1, с. 4].

Российская Федерация прочно интегрирована в современный мировой порядок как поставщик важнейших полезных ископаемых, прежде всего энергетических ресурсов, развитым и развивающимся государствам. И от выполнения ею этой роли в значительной степени зависят национальная безопасность страны, межнациональный мир и согласие внутри России. Именно этим объясняется то, что ключевым вопросом национальной безопасности такого полиэтнического и мультикультурного образования как Российская Федерация является обеспечение национальной безопасности в области энергетики.

В связи со сказанным основной внешней угрозой национальной безопасности России представляется препятствие транспортировке энергоресурсов, что обусловлено прежде всего новым балансом сил, появлением новых государств, и соответственно, границ на международной арене после распада Советского Союза и коммунистических режимов Восточной Европы. География и маршруты поставок углеводородов имеют отношение к геополитическим и геоэкономическим интересам и сферам внешнеполитического влияния некоторых государств.

Сегодня большинство важнейших ресурсов расходуется быстрее, чем производится. Поэтому возникает беспрецедентное напряжение в отношении базовых сырьевых материалов. При этом процессы добычи и поставки углеводородов создают достаточно хрупкий фундамент для выстраивания долгосрочных и устойчивых межгосударственных отношений в нефтегазовой и других сферах [3]. И, хотя повышение цен на энергоносители и другие сырьевые товары является по сути экономическим процессом, узкая специализация одних стран на добыче полезных ископаемых и устойчивый дефицит энергоносителей в других придают проблеме политический характер. Поэтому

В статье рассматриваются геостратегические интересы США в контексте угроз национальной безопасности России в Закавказском регионе.

Ключевые слова: геостратегия; национальная безопасность; США; Закавказский регион

и отношения к событиям, связанным с этим процессом, складывается как на экономическом, так и на политическом уровне [2]. Колебание цен на энергоресурсы в современном обществе меняет приоритеты правительств, а попытки воздействия на энергетическую политику встречают острое сопротивление групп интересов.

Все перечисленные факторы актуализируют проблему геостратегических интересов США в Закавказском регионе в контексте национальной безопасности Российской Федерации.

В настоящее время в связи с попытками США и других западных держав усилить свое геополитическое влияние в Закавказье, внешняя политика России в этом регионе приобретает все большее значение для будущего нашей страны, ее престижа на международной арене. В этой связи особую актуальность приобретает проблема геополитических интересов США в контексте угрозы национальной безопасности России в Закавказье.

Современная внешняя политика США строится на поддержании однополярного мира, в основе которого лежит американское господство в политической и экономической сферах как ключевой стратегический интерес. Любые изменения, локальные конфликты в мире оцениваются США через призму глобальной, а не региональной перспективы. Это обстоятельство определяет геостратегию США, т. е. основные направления деятельности этого государства на международной арене.

Геостратегические интересы США в Закавказском регионе облачаются в формулировки о том, что в соответствии со своей исторической миссией они несут «свет демократии» в бывшие социалистические страны, оказывают им помощь в переходе к демократии и сумеют воспитать из молодых демократических режимов партнеров Соединенных Штатов в мировой политике. В США на рубеже тысячелетий утвердилось мнение о том, что бывшие социалистические страны встали на путь перехода от авторитаризма к демократии («демократический транзит»). Таким образом, речь идет о распространении американского влияния на обширные пространства, ранее входившие в сферу влияния СССР.

Между тем, пристальный взгляд на эту проблему позволяет обнаружить, что важнейшие интересы США в Закавказском регионе лежат в несколько иной плоскости. И, это не миссионерская «трансляция принципов демократии во всем мире». Очевидно, что важнейшим геостратегическим интересом США является энергетическая база Закавказских государств.

США обладает лишь 3% мировых энергетических ресурсов, а потребляет 28 %. Разумеется, такое положение вещей усилит их стремление не только к сохранению, но и к увеличению контроля над географически отдаленными регионами, обладающими нефтяными запасами. Повышение конкуренции за нефтяные ресурсы между странами-потребителями будет также подталкивать их к поиску неконвенциональных решений. Действительно, США все настойчивее пытаются договориться с Европейским союзом относительно альтернатив зависимости от нефти, относительно создания новых источников энергии. Между тем, как свидетельствуют взвешенные прогнозы, в ближайшее время обновляемые энергоресурсы (гидроэнергия, солнечная энергия и энергия

ветра будут, по-видимому, составлять около 8% всей потребляемой энергии в 2020 г.) [4].

Следовательно, для США жизненно важным является возможный контроль над основными месторождениями базовых энергоресурсов, таких как нефть и газ. В этой связи главная цель США в Закавказском регионе – обеспечение регулярной транспортировки энергоресурсов в обход Российской Федерации, что с учетом той колоссальной роли, которую играет энергетический комплекс в экономике нашей страны, составляет серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации, недооценивать которую невозможно.

Кроме того, США активно пытается увеличить свое экономическое присутствие в Центрально-Азиатском регионе. Сооружение транскаспийского трубопровода, проект которого лоббируется США на различных уровнях, в том числе компаниями, работающими в Центрально-Азиатском регионе, позволит существенно уменьшить зависимость от российской энерготранспортной системы.

Таким образом, в настоящее время интересы Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации в Закавказском регионе диаметрально противоположны. Представляется, что Вашингтон будет продолжать пытаться наращивать свое политическое, экономическое и военное присутствие в регионе. При этом три государства этого региона Азербайджан, Армения и Грузия не имеют единой позиции по вопросу геостратегического присутствия США в Закавказье. Азербайджан проводит сбалансированную политику и готов к сотрудничеству как с США, так и с Россией, в том числе в политической сфере. Грузия полностью ориентирована на США и Евросоюз и стремится отстаивать интересы Запада. Для Армении же не выгодна переориентация на Запад, поскольку это приведет к немедленному решению Нагорно-карабахского вопроса в пользу Азербайджана. Тем не менее тенденция интеграции закавказских стран в структуры западных институций в качестве сырьевых и транспортных придатков очевидна. От этих стран требуется проявление политической лояльности к формируемым институтам западной демократии и структурам, создающих системы международной и региональной безопасности.

Вполне понятно, что для всех закавказских стран главной задачей является поставка нефти на мировые рынки, что определяет одну из ключевых геополитических проблем региона. В транспортировке нефти заинтересованы многие страны, поскольку за транзит нефти надо платить.

Исходя из этого для успешного противодействия геостратегическим интересам США в Закавказском регионе, реализация которых представляет угрозу национальной безопасности Российской Федерации, необходим адекватный проект реконструкции и консолидации Закавказья. К сожалению, пока такого проекта в законченном виде не существует. Одним из возможных путей выхода из ситуации, связанной с очевидным геостратегическим просчетом России, может быть использование ряда инициатив, исходящих от Турции.

Отрадно констатировать, что за последнее время взаимоотношения России и Турции заметно улучшились. События последних лет показали, что несмотря на то что Турция является членом НАТО, она ведет самостоятельную сбалансированную политику в регионе. Так, во время конфликта в Южной Осетии

Турция, не пропустив военные корабли НАТО через проливы Босфор и Дарданеллы, поддержала тем самым, Россию. При этом Турция имеет хорошие контакты со всеми странами региона, за исключением Армении, что с учетом трагических событий 1916 г., вполне объяснимо: ситуация представляет собой геополитическую константу в Закавказском регионе, кардинально изменить которую в обозримом будущем вряд ли возможно. С другой стороны, наметилось существенное улучшение двусторонних армяно-турецких отношений.

Турецкое руководство уделяет огромное внимание созданию «Платформы стабильности и сотрудничества на Кавказе». Однако в настоящее время непонятно, как в рамках одной региональной организации будут сотрудничать Россия и Грузия, Армения и Азербайджан. Турция же твердо намерена реализовать данный проект, в котором России отведена значительная роль. Вместе с тем, поскольку инициатива исходит от Турции, это существенно уменьшает роль России.

Итак, разработка адекватного проекта реконструкции и консолидации Закавказья как важного фактора обеспечения национальной безопасности России в ответ на геополитику США в этом регионе, является насущной задачей внешней политики России, от решения которой во многом зависит национальная безопасность России.

России необходимо брать курс на восстановление приоритетов национальной стратегии, закавказское направление в котором имеет большое значение. Генеральная линия российской политики, проводимый на Каспии, должна базироваться на следующем: 1. Судьбу Каспия должны решать только прикаспийские государства; 2. До принятия новых соглашений остается неизменным режим Каспия, предусмотренный Договорной системой 1921 и 1940 гг. 3. Во главу угла должна быть поставлена реализация каспийскими странами единой политики ресурсопользования в рамках договоренностей только между ними.

Список литературы

1. Будкин А.М. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 173.
2. Иноземцев В.Л. О разумной энергетической политике // Свободная мысль. 2006. №9-10. С. 15-25.
3. Парамонов В., Строков А. Проекты и инвестиции России в государствах Центральной Азии: нефтегазовая сфера. // Центральная Азия и Кавказ. 2008. №6. С. 101-113.
4. Уткин А.И. Новый мировой порядок. М.: Алгоритм, Эксмо, 2006. С. 298.

УДК 327(470+571)

Р.С. МУХАМЕТОВ, ассистент кафедры теории
и истории политической науки

ГОУ ВПО «Уральский государственный университет им. А.М. Горького»,
г. Екатеринбург, пр. Ленина, 51

Электронный адрес: muhametov.ru@mail.ru

ИНСТРУМЕНТЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: СУЩНОСТЬ И ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

В статье представлены основные инструменты внешней политики России. Автор анализирует проблемы, касающиеся использования военной силы в деле обеспечения национальных интересов России. Особое внимание уделяется роли публичной дипломатии; рассматривается внешняя культурная политика РФ.

Ключевые слова: *внешняя политика; национальные интересы; военная сила; публичная дипломатия; культурная политика*

Широкий спектр национальных интересов России вынуждает ее применять практически весь арсенал средств их реализации на международной арене. Набор инструментов достижения внешнеполитических целей при ближайшем рассмотрении не так уж ограничен, как это может показаться на первый взгляд.

Среди традиционных инструментов внешней политики военная сила занимает одно из первых мест. Оценка военной силы как рычага принуждения тесно связана с вопросом о выборе форм ее реализации. В теории и практике внешней политики принято различать три такие формы: применение военной силы, ее угроза и демонстрация силы.

Военная сила как средство достижения национальных интересов используется в следующих случаях: 1) когда иные средства, кроме военной силы, отсутствуют или неэффективны; 2) когда имеются другие средства, но роль военной силы абсолютизируется и признается более совершенной и продуктивной; 3) когда государство вынуждено отвечать адекватно на военный вызов другого государства; 4) когда стечение обстоятельств подталкивает государство к применению военной силы без риска получить ответный удар [6, с. 3-23]. Примером использования вооруженных сил России для защиты своих внешнеполитических приоритетов является операция по принуждению Грузии к миру в августе 2008 г.

Большинство экспертов ставят под сомнение целесообразность прямого использования военной силы в качестве инструмента внешней политики. С их точки зрения, наиболее рациональным является не столько прямое обращение к силе, сколько запугивание с целью заставить противника поддаться давлению. Исходя из практики мы можем дать следующее определение понятию «угрозе применения военной силы»: это действия вооруженных сил какого-либо государства, имеющие задачу устрашения другого государства с целью предотвращения развязывания им войны, сдерживания неприятеля от авантюрных решений и крайних шагов. Таким образом, угроза войны всегда служила дипломатическим инструментом, при помощи которого одно государство удерживало другое от нежелательных, с точки зрения первого военно-политических шагов.

Другой формой реализации военной силы является ее демонстрация. Главная цель демонстрации силы состоит в том, чтобы показать потенциальному противнику способность в случае необходимости атаковать его в том или ином критически важном регионе. В качестве пример можно привести океанический поход к берегам Венесуэлы отряда российских боевых кораблей Северного флота в составе атомного ракетного крейсера «Петр Великий» и большого противолодочного корабля «Адмирал Чебаненко» после так называемой «пятидневной войны» на Кавказе.

Выбор форм применения военной силы для обеспечения национальных интересов является весьма важной и в то же время чрезвычайно сложной проблемой для любого государства. Суть проблемы состоит в том, чтобы найти такую форму реализации военной силы, которая бы наиболее соответствовала, с одной стороны, внешнеполитическим приоритетам государства, а с другой – международной обстановке.

Оказание военно-технической помощи зарубежным государствам представляет собой особый инструмент укрепления военно-политических позиций Российской Федерации в различных регионах мира. Военно-техническая помощь определяется как предоставление иностранным государствам продукции военного назначения на безвозмездной или иной льготной основе. Получателями военно-технической помощи России являются преимущественно государства – члены ОДКБ (Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Узбекистан и Таджикистан). Так, с 2006 по 2008 г. Минобороны России оказало на безвозмездной основе военно-техническую помощь Киргизии на сумму \$27,3 млн. [11]

Подготовка национальных военных кадров для других государств является специфическим ресурсом военно-политического обеспечения внешнеполитических приоритетов России. Данная подготовка осуществляется путем обучения по военным образовательным программам в воинских частях и организациях Вооруженных сил РФ. По данным замгенсека ОДКБ В. Семерикова в военных вузах России учатся на безвозмездной (бесплатное обучение и содержание) или льготной (бесплатное обучение) основе около 2,5 тысяч курсантов и офицеров из государств ОДКБ [1].

Среди инструментов внешней политики России особое место занимает военное присутствие. Одним из его видов является постоянное присутствие, которое включает создание военных баз за пределами страны на чужой территории. Российская Федерация имеет несколько военных баз:

- 102-я военная база в Армении (г. Гюмри);
- 201-я военная база в Таджикистане (г. Душанбе);
- 999 авиабаза в Киргизии (г. Кант);
- 7-я военная база в Абхазии;
- 4-я военная база в Южной Осетии.

Другим видом военного присутствия является оперативное реагирование на изменение обстановки в том или ином регионе мира с помощью вооруженных сил. Подобное реагирование стран возможно относительно к тем районам, которые объявлены «сферами их жизненно важных интересов». Примером такого реагирования служит отправка кораблей российского военно-морского

флота для защиты гражданского судоходства от сомалийских пиратов в район Африканского Рога и Аденского залива.

На международной арене государства активно используют и экономическую силу. «Великие державы, – отмечал Д. Нехтерлейн, – сегодня склонны отдавать предпочтение наращиванию экономической мощи как главному средству внешнеполитического влияния, нежели использовать в этих же целях военную силу» [2].

Набор экономических мер, к которым прибегают государства для защиты собственных интересов, достаточно широк. Применение таких санкций призвано оказать давление на государство для обеспечения внешнеполитических приоритетов без применения военной силы. К специальным экономическим мерам можно отнести запрет на въезд в страну представителей органов власти того или иного государства и должностных лиц. Отдельно хочется выделить такой инструмент воздействия на политику других государств, как эмбарго. В качестве примера можно привести запрет на поставки вооружения и военной техники в Грузию с территории России или гражданами РФ.

Самым радикальным средством использования экономической силы является блокада. Ее примером служат меры в отношении Грузии, принятые Россией в октябре 2006 г., а именно одностороннее приостановление авиационного, автомобильного, морского, железнодорожного и почтового сообщений.

На международной арене государства активно используют экономическую силу как в форме санкций, эмбарго и блокады, так и форме «поощрения повиновения», «вознаграждения» (в виде предоставления льготных кредитов и безвозмездной финансовой помощи) за изменение позиции, смену внешнеполитического курса. Так, в декабре 2007 г. Россия предоставила Белоруссии льготный кредит в размере \$1,5 млрд. В ноябре 2008 г. Российская Федерация и Республика Беларусь подписали соглашение о предоставлении Москвой Минску еще одного льготного кредита в размере уже \$2 млрд. В обмен на финансовую помощь предполагается переход на российские рубли при торговле энергоносителями между странами, предоставление российским компаниям преференций при приватизации белорусских активов, признание Белоруссией независимости Абхазии и Южной Осетии, а также создание региональной системы ПВО союзного государства.

Экспорт государственного капитала осуществляется не только в форме займов по соответствующим межгосударственным соглашениям и договорам, но и в форме стабилизационных кредитов международных органов, в которых главные позиции принадлежат России (например, антикризисного Фонда ЕврАзЭС).

Природные ресурсы являются не только статьей внешнеторгового обмена, но и инструментом внешней политики государства, обладающего и распоряжающегося ими. Основной формой российской экономической помощи странам СНГ выступают поставки углеводородов по льготным ценам. Ценовые субсидии со стороны России на поставляемые газ и нефть позволяли осуществлять государствам ближнего зарубежья (прежде всего Украине и Республике Беларусь) их реэкспорт в Европу уже по рыночным ценам, что обеспечило прибыль.

Прямые зарубежные инвестиции служат мощным инструментом влияния на экономику и политику зарубежных стран. Их основной формой сегодня являются частные инвестиции, которые контролируются политиками страны-инвестора и играют свою роль в проведении внешнеполитического курса в отношении той или иной страны. Так, объем инвестиций России в экономику стран СНГ в 2007 г. составил более \$2,6 млрд. [8]

Хорошо известно, что международная репутация любого государства определяется не только политическим весом и экономической мощью, но и культурным потенциалом. Пропаганда в зарубежных странах своего культурного достояния входит в число внешнеполитических приоритетов крупных и малых государств и по праву рассматривается неотъемлемой и полноценной частью стратегии действий на международной арене [12, с. 61].

В реализации внешнеполитической стратегии России особая роль принадлежит внешней культурной политике. Под ней понимается система мер, предпринимаемых правительством РФ для распространения и популяризации национальной культуры за рубежом. Посредством использования специфического инструментария, форм и методов осуществления внешняя культурная политика способна внести существенный вклад в обеспечение национальных интересов и повышение эффективности российской внешней политики.

Вещание русскоязычных СМИ за рубежом представляет собой инструмент влияния на общественное мнение и политику зарубежных стран. Российские телевидение, радиовещание и печатные издания являются для соотечественников не только поставщиками достоверных новостей из России, но и постоянным каналом связи с исторической родиной. Во многом благодаря русскоязычным СМИ соотечественники, живущие за пределами страны, не чувствуют себя оторванными от нее.

В настоящее время несколько телеканалов осуществляют спутниковое вещание: «Первый канал-Всемирная сеть», «РТР-Планета», «НТВ-Мир», а также международная версия телеканала «ТВ Центр» – «TVCI». В 1999 г. была создана первая международная версия «Первого канала», предназначенная для вещания на страны Европы – «1TVRUS-Europe», в сентябре 2002 г. – международная версия «Первого канала», предназначенная для стран Балтии – «Первый Балтийский Канал», в 2004 г. начато вещание для США и Канады – «1TVRUS-USA&Canada».

Особое значение для реализации геополитических и экономических интересов страны имеют связи в области науки и образования, которые становятся все более важным и эффективным средством внешней политики России.

Значительную роль в обеспечении прав наших соотечественников, в том числе права на получения образования на русском языке, играет зарубежная сеть филиалов российских вузов. В настоящее время практически во всех государствах СНГ и стран Балтии существуют филиалы российских высших учебных заведений и постоянно создаются новые. На основании российских лицензий действуют 37 филиалов, созданных 29 российскими высшими учебными заведениями (15 государственных и 14 негосударственных вузов), такими как Московский государственный университет имени Ломоносова, Российский государственный университет нефти и газа имени Губкина,

Московский институт стали и сплавов, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, Российский новый университет и др. В этих филиалах обучаются 25 тыс. человек [7].

Зарубежные филиалы российских высших учебных заведений решают следующие задачи: расширяют изучение русского языка и культуры России в зарубежных странах; содействуют сохранению русской культуры и русского языка в странах ближнего зарубежья; поддерживают функционирование русского языка в государствах СНГ и странах Балтии; обеспечивают права соотечественников, в том числе и права на получение образования на родном языке; наконец, восстанавливают единое культурно-информационное поле на всем постсоветском пространстве.

Особая роль в изучении и распространении русского языка как инструмента межнационального общения и русской литературы как неотъемлемой части мировой культуры, в получении образования на русском языке принадлежит системе российско-национальных (славянских) университетов. Они открыты в Армении (Ереван), Белоруссии (Могилев), Киргизии (Бишкек) и Таджикистане (Душанбе). Данные высшие учебные заведения, в которых в настоящее время обучается 16 тыс. человек, в целом успешно реализуют образовательные программы на русском языке по российским образовательным стандартам. За период своего существования они превратились в ведущие образовательные, культурные и научно-исследовательские центры в странах пребывания [7].

Среди форм реализации внешней культурной политики экспорт образования в зарубежные страны занимает одно из центральных мест. Россия занимает восьмое место по численности обучающихся иностранных граждан после США (586 тыс. человек), Великобритании (233), Германии (200), Франции (160), Австралии (157), Испании (124) и Канады (100). В настоящее время в вузах Российской Федерации обучается около 100 тыс. иностранных граждан, в том числе около 70 тыс. на контрактной основе и свыше 30 тыс. за счет федерального бюджета. Наибольшее количество обучающихся составляют граждане стран Азии, Африки и Латинской Америки (55%) и государств СНГ (33%) [9]. Основной целью государственной политики РФ в сфере подготовки национальных кадров для зарубежных стран, прежде всего для государств СНГ и стран Балтии, является реализация геополитических и социально-экономических интересов России через обучение элиты зарубежных государств. Как правило, проживание в стране и обучение на ее языке в течение нескольких лет впоследствии приводит к тому, что обучаемый воспринимает ценности этой страны как свои собственные [5, с. 151].

Особого внимания требует увеличение объемов подготовки иностранных специалистов на российской образовательной базе, в том числе с предоставлением государственных стипендий. В 2009/2010 учебному году для обучения за счет федерального бюджета в российские образовательные учреждения было принято 10 тыс. иностранных граждан [7].

Таким образом, образовательные программы используются во внешней политике страны в качестве инструмента, при помощи которого Россия завоевывает себе авторитет и обеспечивает влияние в мире.

В проведении внешней культурной политики России особое место занимает работа по укреплению позиций русского языка. В области распространения и популяризации русского языка за рубежом, поддержания программ изучения русского языка в иностранных государствах наиболее активно действует Российский центр международного научного и культурного сотрудничества (Росзарубежцентр) при МИДе России, который обладает сетью курсов русского языка. Они организованы в 38 странах при 43 представительствах Росзарубежцентра – российских центрах науки и культуры (РЦНК), на них ежегодно обучаются от 15 до 20 тыс. человек [4]. По данным российского внешнеполитического ведомства в настоящее время разными формами изучения русского языка за рубежом охвачено около 14 млн. человек (в странах СНГ и Балтии – 12 млн., в дальнем зарубежье – почти 2) [10].

Формирование у зарубежной аудитории положительных взглядов на проводимую государством внешнюю и внутреннюю политику относится к сфере публичной дипломатии. Целью публичной дипломатии является обеспечение поддержки конкретных акций данного государства в международном масштабе.

Термин «публичная дипломатия» был введен в научный оборот деканом Школы права и дипломатии Университета Тафта Эдмундом Галлионом (Edmund Gullion) в 1965 г. Согласно классическому определению публичная дипломатия предполагает наличие «программ, финансируемых правительством и направленных на информирование и оказание воздействия на общественное мнение в других странах» [13], а также подготовку информационных материалов, в том числе печатной (журналы, книги), аудио- (радиоголоса) и видеопроодукции о стране, и их распространение за рубежом по дипломатическим каналам и в сети Интернет.

В течение последних нескольких лет при участии или под патронажем государства разрабатывается и реализуется большое количество проектов в рамках программы по формированию положительного имиджа России за рубежом. Так, в декабре 2005 г. начал работать первый российский информационный телеканал Russia Today, ведущий круглосуточное вещание на английском языке, 4 мая 2007 г. – российский новостной телеканал Русия аль-Яум, вещающий на арабском языке. Он транслируется на страны Ближнего Востока и Северной Африки.

Важную роль в информировании зарубежной общественности о ситуации в России и в мире выполняет англоязычный журнал Russia Profile, который сообщает о политических, экономических и культурных процессах, происходящих в современной России. Российским имиджем за рубежом занимаются и Trendline's Russia («Российские тренды») – приложения, которые размещаются в ведущих иностранных газетах с целью информирования о позитивных изменениях в России и создания у зарубежного читателя позитивного образа России. Первый выпуск приложений состоялся 15 ноября 2006 г. в американской газете «Washington Post», а 16 ноября – в британской «Daily Telegraph» [3, с. 2].

В мире работают множество радиостанций, вещающих с целью оказания воздействия на страны, находящиеся за границей того государства,

которому принадлежит та или иная радиостанция. Самыми крупными считаются BBC World Service (Всемирная служба Би-би-си), «Voice of America» («Голос Америки»), Radio Free Europe/Radio Liberty («Радио Свободная Европа\Радио Свобода»), «Deutsche Welle» («Немецкая волна»), Radio France International (Международное французское радио) и «Voice of Russia» («Голос России»). «Голос России» – государственная радиостанция, осуществляющая вещание на зарубежные страны из России. Она транслирует программы на 38 языках.

Выбор средств внешней политики зависит от материальных и политических возможностей государства, которыми располагает правительство данного государства, от готовности военно-политического руководства воспользоваться имеющимися в его распоряжении средствами, от ситуации, в которой должны использоваться избираемые инструменты.

Список литературы

1. *Военно-политическое сотрудничество*. URL: <http://www.dkb.gov.ru> (дата обращения: 12.12.2009).
2. *Давыдов Ю.П.* Понятие «жесткой» и «мягкой» силы в теории международных отношений // *Междунар. процессы*. 2004. №1. URL: <http://www.intertrends.ru> (дата обращения: 19.02.2010).
3. *Имидж России подправят печатью* // *Коммерсантъ*. 2006. 18 окт.
4. *К вопросу о роли русского языка в мире* (справочная информация МИД РФ, 2004). URL: <http://www.etnosfera.ru> (дата обращения: 4.03.2009).
5. *Комлева Н.А.* Феномен экспансии. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. ун-та, 2002.
6. *Национальные интересы во внешней политике России («круглый стол»)* // *Междунар. жизнь*. 1996. №3.
7. *О мерах по развитию и совершенствованию экспорта российских образовательных услуг*: выступление Директора Департамента междунар. сотрудничества в образовании и науке Минобрнауки России В.В. Ничкова на заседании коллегии Министерства. URL: <http://www.mon.gov.ru> (дата обращения: 4.03.2009).
8. *Объем инвестиций России в экономику стран СНГ*. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 2.09.2009).
9. *По численности иностранных студентов Россия пока еще на восьмом месте в мире*. URL: <http://russia.edu.ru> (дата обращения: 2.09.2009).
10. *Роль русского языка в мире: новые вызовы и решения* (справочная информация МИД РФ, 2005). URL: <http://www.mid.ru> (дата обращения: 8.11.2009).
11. *Российско-киргизское военное и военно-техническое сотрудничество*. URL: <http://www.kyrgyz.mid.ru> (дата обращения: 15.02.2010).
12. *Шмагин Е.А.* Культура и дипломатия // *Междунар. жизнь*. 2002. №3.
13. *Wolf Ch. Jr., Rosen B.* Public diplomacy: How to think about and improve it. URL: <http://www.rand.org> (дата обращения: 5.02.2010).

ABSTRACTS

THEORIES OF POLITICS AND GOVERNING

Magdanov P.V. Integration of the structural and functional approach to governing with the program-targeted one.

In the paper theoretical and practical issues of the two main scientific approaches to governing – the structural and functional and the program-targeted one – are considered. The author deals with the genesis of these approaches and indicates current difficulties in their implementation by organizations. The article provides original way of integration of both approaches to governing.

Lider F.V. Towards interaction between functions and structure in internal affairs bodies management

In the paper the problems of Russian Federation Ministry of Internal affairs reform are considered from the perspective of the structural and functional approach.

Blus P.I., Minina S.V. System of region management as a factor of sustainable development of Perm Krai

The paper seeks to evaluate the function-targeted model of Perm Krai management in terms of its ability and potency to ensure the sustainable development of the region. To this end, the authors briefly overview the concept of sustainable development, and emphasize the key role of system of region management in its realization. In this paper regional legislation, ideological foundation, structure elements and tools, which constitute the base of the present system of Perm region management are analyzed. The results of this analysis allow to conclude, that unlike traditional department system of region management, the function-targeted model of Perm Krai management is rather directed to the concept of sustainable development realization. Analysis of dynamics of Perm Krai sustainable development indexes also confirms the efficiency and productivity of the management model implemented in Perm Krai.

STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORICAL AND CONTEMPORARY ISSUES

Zagvozhkin A. Establishing and development of advocacy in Perm Province (1874-1917)

In the paper the history of judicial institutions in Perm Province of XIX - early XX centuries development is presented. Establishing of District court and jury is

considered, special emphasis is put on the participation of Perm and Yekaterinburg advocates in revolutionary events of the early XX century.

Zobnin A.V. From the security of policy making process to the design of a policy decision in Russian Federation state and municipal bodies.

In this paper the problem of interdependence of policy making process (the process of decision making) and information analysis activity in the Russian Federation bodies of state administration. It is argued that analytical research should be accompanied with policy decision design procedure, capable of ensuring the security of policy making process.

Ivanova M.V. Party Reform in Russia in Putin's Presidency Period.

The concept "party reform in Russia" is defined as a result of political parties transformation in Russia in 2001 – 2007. The most acceptable approach for political parties study is suggested to be neoinstitutional; the concept "institute" is understood in E.Ostra's interpretation as the integration of strategies and practices. The reasons, preconditions, content, tools, trends, key stages and results of political reforms are analysed in the paper. The author comes to the following conclusion: political parties innovations legally introduced in 2001 – 2011 are a distinct political policy, these innovations influence the processes of political parties institute transformation. Due to this the importance of political parties institute in the framework of country's political system has grown.

Langinen A.V. Conflicts between the Parliament and other highest bodies of state authority: preconditions, reasons and solutions.

The paper analyses the mechanism of organization and interaction of the highest bodies of state authority (the Parliament, the head of the country and the government). The analysis is carried out on the basis of scientific researches and regulatory juridical papers. The author considers the essence and the examples of conflicts between the abovementioned bodies, preconditions and reasons of conflicts. The Parliament role in the system of state authority bodies in different government forms and political regimes is dealt with. Key antagonisms between the authority bodies are shown. The author points out the peculiarities of conflicts in different forms: dualistic, parliament and mixed. In terms of the phenomenon of "suspended" parliament in British government system is considered. The author gives the solutions for the conflicts between the Parliament and other state bodies.

THE PROBLEMS OF HUMAN POTENTIAL MANAGEMENT

Kapitsyn V.M. Formation of social and legal basis of complex immigration policy in CIS.

A complex process of immigration policy formation in CIS is described in the paper. The relationships of CIS subjects are analyzed and the level of their interaction is evaluated.

Musin D.A. Ethnocultural policy in Perm Krai: some attempts to harmonize the interethnic relations.

The paper considers some practices of ethnoethnic policy implementation on the local level in Perm Krai. The historical and ideological preconditions for ethnoethnic policy formation are described. Juridical and legal basis for the implemented ethnoethnic policy in Perm Krai is given. Both positive and negative trends in the sphere of interethnic relationships are dealt with. The author considers the following points of ethnocultural policy: migrants' adaptation, rights to receive ethnocultural education and to preserve native language, traditional national culture support, interaction with ethnic public associations.

ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT**Kudryavtseva E.P. Alignment with meeting customers' needs as a link between marketing functions and international standards of quality ISO 9000:2008.**

The article regards the role and the place of marketing in international standards ISO 9000:2008. The concept "marketing" is defined and its main functions are distinguished. Evolutionary development of those standards is studied in their connection with marketing activities of an organisation. Conclusions about the degree to which marketing activities and international standards ISO 9000:2008 are interconnected are drawn.

FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS**Isaenkova O.V., Bandorina n.S. Some issues of state bodies participation in civil proceedings in Russia and Ukraine.**

The article analyses procedural legislations of Russia and Ukraine which regulate participation of state bodies in civil proceedings with the specificity of their involvement. Taking into consideration constitutional division of power into legislative, executive and judicial branches, the bodies entitled to defend individuals' interests in civil proceedings on their own behalf are suggested being identified as "legislative bodies" and "executive bodies", except for, respectively, judicial bodies.

Ishmaev A.R. Geostrategy of the USA as a threat to national security of Russia in Transcaucasian region.

The article considers geostrategic interests of the USA in terms of the threats to national security of Russia in Transcaucasian region.

Mukhametov R.S. Russian foreign policy tools: the nature and reforms.

The article presents the main tools of Russian foreign policy. The author analyses the issues concerning the employment of military force to provide national interests of Russia with the emphasis on public diplomacy role as well as foreign cultural policy of Russia.

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Общие условия опубликования

Автор предоставляет Издателю журнала (Пермский государственный университет) право на использование его статьи в составе журнала, а также на включение полнотекстовых вариантов статьи в систему «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ).

Право использования журнала в целом в соответствии с п. 7 ст. 1260 ГК РФ принадлежит Издателю журнала и действует бессрочно на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Объем прав Издателя на использование журнала в целом соответствует объему принадлежащего автору исключительного права, предусмотренного ст. 1270 ГК РФ, Издатель вправе также разрешить использование Издания в целом другим лицам на определенных условиях по его усмотрению.

Авторское вознаграждение за предоставление автором Издателю указанных выше прав не выплачивается.

Автор включенной в журнал статьи сохраняет исключительное право на нее независимо от права Издателя на использование журнала в целом.

Направление автором статьи в журнал означает его согласие на использование статьи Издателем на указанных выше условиях и свидетельствует, что он осведомлен об условиях ее использования. В качестве такого согласия рассматривается также направляемая в редакцию справка об авторе, в том числе по электронной почте.

Редакция размещает фамилию, инициалы автора, название, аннотацию, ключевые слова статьи на сайте издания.

Редакция включает полнотекстовые варианты статей в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Гонорар за публикации не выплачивается. Плата за публикацию рукописей не взимается. Авторский экземпляр высылается автору по указанному им адресу.

Редакционная коллегия извещает, что для участия в журнале принимается статья объемом до 40 000 знаков в электронном варианте, оформленная согласно требованиям редакционной коллегии. Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

Обязательные требования к оформлению и предоставлению рукописей статей в научный журнал «Ars Administrandi»¹

1. Статьи представляются в электронном виде в формате MS WORD и выше). Установки: поля – 2 см; шрифт Times New Roman; размер шрифта – 14 пт; интервал – 1,5; таблицы и рисунки приводятся в основном тексте статьи, шрифт таблиц и подписей к рисункам – 12 пт.; все рисунки должны быть в черно-белом исполнении; табличные рамки не должны выделяться жирной чертой.

2. В начале статьи должен быть указан автор(ы), а также его (их) ученые степень и звание, место работы, должность, адрес и e-mail.

3. Каждая статья должна быть снабжена краткой аннотацией на русском и английском языках (не более 1 абзаца).

4. К каждой статье должны быть даны ключевые слова на русском и английском языках.

5. Название статьи, фамилия и имя автора(ов), сведения об ученой степени и звании, месте работы, должности автора(ов) должны быть представлены как на русском, так и на английском языках.

6. В конце статьи помещается список литературы, который оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 и приводится **в алфавитном порядке**. При описании статей из журналов или сборников обязательно указываются страницы, на которых помещена статья (например: *Бодров О.Г.* Экономическая свобода в условиях неопределенности // *Финансы и кредит.* 2005. № 2. С. 37-43). При ссылке на литературный источник в тексте приводится порядковый номер работы в квадратных скобках (например, [2], [3]). Если указывается страница (страницы), это оформляется следующим образом: [2, с. 312]; [3, с. 312–320]. При описании электронных ресурсов удаленного доступа (из сети Интернет) после электронного адреса необходимо в круглых скобках указать дату обращения к документу (дата обращения: 01.03.2009). На все приведенные в библиографическом списке источники должны быть ссылки в статье.

7. К каждой статье должны быть приложены Сведения об авторе. В данном документе должно быть отражено следующее: фамилия, имя, отчество; место работы (полное название вуза, кафедры); должность; ученая степень, ученое звание; адрес, по которому следует выслать авторский экземпляр; номер контактного телефона; адрес электронной почты; подтверждение согласия на безвозмездное размещение полнотекстового варианта статьи в системе РИНЦ.

8. В сопроводительном письме автору необходимо указать, что он согласен с условиями публикации, что данная статья ранее не публиковалась, что автор не возражает против воспроизведения данной статьи в других средствах массовой информации (включая электронные).

¹ Указанные требования содержатся:

ГОСТ Р 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления

ГОСТ Р 7.0.7-2009 Статьи в журналах и сборниках

Регламент включения научных журналов в Российский индекс научного цитирования.

Все статьи рецензируются. При отклонении статьи из-за несоответствия тематике, нарушения сроков или требований оформления и при наличии отрицательной рецензии рукописи не публикуются и не возвращаются.

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15. Пермский государственный университет, кафедра государственного и муниципального управления. Тел./факс (342) 23-96-89.

Ответственный редактор – Юрий Владимирович Василенко. Тел.: 9523284071. E-mail: arsadmag@yandex.ru

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2010. № 2

Редактор *Л.В.Хлебникова*
Корректор *А.Н.Демидова*
Компьютерная верстка *Н.С.Борисовой, И.Р.Березина*

Подписано в печать 25.08.2010. Формат 70х100 1/16.
Усл. печ. л. 11,9. Уч. – изд. л. 9,63. Тираж 500 экз. Заказ № 33264

Редакция научного журнала «Ars adminisrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермь, ул. Букирева, 15
Тел. (342) 2396689
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Отпечатано в ООО «Типография «АСТЕР»
614041, Пермь, ул. Усольская, 15