

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

**НАУЧНЫЙ И ОБЩЕСТВЕННО-
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ**

Издается с 2000 г.

Периодичность - 4 номера в год.

№ 4. 2008.

**СЕВЕРО-КАВКАЗСКАЯ
АКАДЕМИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ**

**УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ
СКАГС**

ОТ РЕДАКЦИИ

Последние месяцы уходящего 2008 года были насыщены многими событиями российского и международного значения. В декабре исполнилось 15 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации. Со своим первым Посланием к Федеральному собранию выступил Президент РФ Д.А.Медведев, утвержден федеральный бюджет на 2009 год и на плановый период 2010-2011 годов. В то же время реализация намеченных планов и задач осложняется как из-за разразившегося глобального финансово-экономического кризиса, так и внутренних острых проблем: кадрового голода и достигшей угрожающих размеров коррупции.

Это предопределило содержание публикуемых материалов в данном номере журнала.

Правовые основы становления и развития нового общественно-политического строя в нашей стране охарактеризованы в обстоятельной статье профессора В.Г.Игнатова, посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации.

В последние месяцы Д.А.Медведев неоднократно обращал внимание на наличие в стране кадрового голода, на необходимость коренного улучшения работы с кадровым резервом для органов государственного и муниципального управления. Особенное внимание он уделит омоложению кадрового корпуса. Для уче-

ных СКАГС проблемы кадрового обеспечения государственной и муниципальной службы всегда были приоритетными. И в этом номере журнала вопросы формирования кадрового резерва обстоятельно рассматриваются в статьях А.М.Старостина и И.Н.Сидоренко.

Авторами статей, содержание которых непосредственно связано с острой российской проблемой - коррупцией, О.А. Очкиным, Т.А.Сухоруковой, Л.Р.Шалунц освещаются вопросы использования практического российского опыта по статистическому учету ненаблюдаемой (теневой) экономики и взаимосвязи антикоррупционной деятельности с укреплением социальной стабильности страны.

Традиционные рубрики: проблемы управления, политологии и этнополитики представлены статьями А.А.Ивановой, И.Е. Охотского, раскрывающими научные подходы к проблемам эффективности оказания публичных услуг населению, профессиональной культуры государственного служащего.

С этого номера журнала открывается рубрика «В научных школах СКАГС». Первая статья этого раздела посвящена содержанию работы научной школы элитологии.

Вводится еще одна новая рубрика «Научная жизнь Южного федерального округа». В рамках этой рубрики Председатель Дагестанского научного центра РАН член-корреспондент РАН И.К. Камилов рассказывает об актуальных направлениях деятельности дагестанских ученых и востребованности научных рекомендаций органами государственного управления Республики Дагестан.

В декабре 2008 года отмечают свой 70-летний юбилей активные и эффективные ученые Северо-Кавказской академии профессор В.Г. Игнатов и профессор В.И. Стрюковский. В номере помещены материалы, посвященные этим событиям.

Данный номер журнала выходит накануне нового 2009 года. Пользуясь случаем, редколлегия поздравляет авторов и читателей с Новым годом и приглашает Вас к активной совместной работе

К 15-летию Конституции Российской Федерации

*Игнатов В.Г., Заслуженный деятель
науки РФ, д.э.н., проф. (СКАГС)*

**ВОЗРОЖДЕНИЕ СУВЕРЕННОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ РОССИИ И УТВЕРЖДЕНИЕ
ДЕМОКРАТИЗМА НА ОСНОВЕ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 г. –
ГЛАВНЫЙ ИТОГ ПЯТНАДЦАТИЛЕТИЯ**

12 декабря 2003 г. исполнилось 15 лет со дня всенародного принятия на проведенном в стране референдуме новой Конституции Российской Федерации.

Принятие новой российской Конституции сыграло исключительно важную роль в утверждении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, сохранении в стране гражданского мира и согласия, исторически сложившегося в России государственного единства с учетом общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, в возрождении ее суверенной государственности и утверждении незыблемости ее демократической основы.

Как отмечается в преамбуле Конституции 1993 г., ее принятие связано со стремлением обеспечить благополучие и процветание России исходя из ответственности за нашу Родину перед нынешними и будущими поколениями.

Подготовка проекта Конституции РФ 1993 г., вынесенного на всенародный референдум, началась еще летом 1993 г., специально созданным Конституционным совещанием. В процессе работы над проектом были учтены многие настроения и чаяния российского многонационального народа, выразившиеся как в изменениях и дополнениях, внесенных в Конституцию РСФСР 1978 г. законами РСФСР и законами РФ, так и в ходе всенародного обсуждения проекта Конституции РФ 1993 г.

Как в целом Конституция Российской Федерации, так и ее отдельные положения после ее принятия 12 декабря 1993 г. на всенародном референдуме вызывали многочисленные нарекания и «справа» и «слева» со стороны различных обществоведов и политиков, а в печати не раз предрекался ей недолгий срок, предсказывалось неизбежное внесение в нее многих изменений уже в ближайшее время. Однако вот уже почти 15 лет Конституция успешно работала без внесения в нее каких-либо изменений и дополнений. А ведь в предыдущую Конституцию РСФСР (Основной Закон Российской Федерации – России), принятую на внеочередной сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г., к сравнению, за 1979–1992 гг. вносились изменения и дополнения 6 законами РСФСР и 3 законами РФ, т.е. в общей сложности 9 законами.

Конституция нацелена прежде всего на создание *стабильного* конституционного строя. Именно поэтому она предполагает усложненный порядок внесения изменений и поправок в текст Конституции, хотя и не исключает их возможность. И это себя вполне оправдало.

Следует отметить, что в конце 2007 – начале 2008 гг. неизбежность Конституции РФ выдержала серьезные испытания: несмотря на многочисленные предложения различных политических партий и общественных организаций внести в нее изменения и исключить предусмотренное п. 4 статьи 81 положение о том, что «одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд», В.В. Путин, к его чести, отказался избираться на третий срок и активно поддержал Д.А. Медведева как кандидата на должность Президента РФ. Он согласился в случае избрания Д.А. Медведева Президентом РФ стать Председателем Правительства России. По результатам выборов, состоявшихся 2 марта 2008 г. Д.А. Медведев стал третьим Президентом России, а В.В. Путин по его предложению – Председателем Правительства РФ.

Выступая с посланием Президента РФ Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г., Д.А. Медведев отметил, что «реформаторский зуд» в отношении Основного закона абсолютно неуместен. «Российская Конституция эффективна, она работает, и ее базовые положения должны на многие годы вперед оставаться неизменными. Права и свободы граждан, суверенитет народа, государственный строй, федеративное устройство, принципы орга-

низации судебной власти и принципы местного самоуправления, другие основы конституционного строя установлены на длительный исторический период. И эти фундаментальные установления я, как гарант Конституции, буду хранить и защищать»¹.

1. Необходимость разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации в начале 90-х гг. XX в.

Разрушение в декабре 1991 г. СССР как единого союзного государства остро поставило проблему обеспечения самостоятельного государственного существования и становления новой российской государственности, четкого конституционного определения и закрепления формы государственного устройства России, формы правления и формы политического режима в стране.

В условиях крушения административно-командной системы и всеобъемлющего кризиса власти и общества продолжающиеся во многом по инерции центробежные процессы, стремление ряда субъектов Российской Федерации к «суверенизации» ставили под вопрос само существование Российского государства как единого целого.

В связи с этим перед руководством страны, общественно-политическими партиями и движениями, заинтересованными в демократической и сильной России, остро встала задача поиска цивилизованной системы ее государственного устройства в условиях перехода к социально ориентированной рыночной экономике и демократическим методам руководства, создания правовой основы новой российской государственности.

Правовая основа российской государственности в конце 1991 – начале 1992 гг. была довольно противоречивой. Она базировалась на законах, унаследованных от СССР, и законах РСФСР как составной части Союза. Такая противоречивость конституционной базы России была объективно обусловлена ее эволюционным переходом к новым принципам построения государства, общества и взаимоотношений между ними.

В одном государственном организме сосуществовали и противостояли друг другу два несовместимых начала. Новое – пре-

¹ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г. //Российская газета – Неделя. 2008. 6-12 ноября.

зидентская власть, федерализм, принцип разделения и взаимного ограничения властей, ответственности перед обществом. И старое – строгая иерархия системы Советов с ее монополией на все властные функции и коллективной ответственностью (т.е. во многом безответственностью) за принимаемые решения.

К концу 1990 г. управление экономикой была фактически парализовано, ее состояние стало просто катастрофическим. Несмотря на великолепный урожай 1990 г., начинаются странные перебои с продовольствием, причем даже с теми его видами, которых в стране было всегда предостаточно. В крупных городах вводятся карточки на распределение продуктов. Правительство пыталось принять экстренные меры по спасению страны. Разрешаются прямые иностранные инвестиции в российские предприятия, вводится коммерческий курс рубля, увеличиваются процентные ставки на рублевые вклады, создается фонд стабилизации экономики, проводится реформа цен, разрешается создание индивидуальных хозяйств без введения частной собственности на землю. Однако ситуация в России продолжала ухудшаться. Национальный доход уменьшился за год на 21 млрд руб., инфляция выросла до 17,5%.

Не оправдалась надежда либерального руководства, что достаточно добиться полного отказа от регулирования государством формирования цен и от планирования производства сверху, и сразу, якобы, возникнет рыночный механизм саморегулирования экономики, который все поставит на свои места и стихийно наладит взаимодействие отраслей, предприятий.

Положение во многом осложнялось и в связи с усиливающимся кризисом российского федерализма в условиях распада Советского Союза.

Новой России досталось тяжелое наследие и в области территориального устройства. Управление страной было жестко централизовано, почти каждую мелочь в жизни региона, города и села, крупного предприятия приходилось согласовывать и решать в Москве. Интересы регионов были полностью подчинены общегосударственным целям. К концу XX столетия жесткая централизация управления стала тормозом для развития общества.

Центробежные силы, которые привели к развалу СССР, стали угрозой и целостности России. Процесс суверенизации докатился не только до автономных республик, многие из которых

осенью 1991 г. заявили о своем выходе из тех краев, в которые они ранее входили и провозгласили себя суверенными государствами, но и до автономных областей и автономных округов. Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская автономные области, ранее входившие в состав краев, добились повышения своего статуса до уровня республик. При этом Чечено-Ингушская республика разделилась на Чеченскую и Ингушскую республики. В результате количество республик в составе Российской Федерации за 1978–1992 гг. увеличилось с 16 до 21, а численность автономных областей уменьшилось с 5 до 1 – только Еврейская АО не повысила свой статус до уровня республики. Численность же всех субъектов Российской Федерации возросла с 88 до 91.

Формирование современного российского федерализма и подготовка соответствующей главы 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ 1993 г. проходило в весьма сложной обстановке. При этом нельзя было не учитывать нарастающей в 1991–1992 гг. угрозы распада самой России, созданной в свое время на тех же принципах, что и Союз ССР. Причины, приведшие к распаду СССР, сказались на *нарастании центробежных, сепаратистских тенденций внутри России*. В их основе лежало стремление ряда регионов, особенно местных элит, самостоятельно распоряжаться своим экономическим богатством, природными ресурсами, плодами своего труда, получить большую свободу, уменьшить зависимость от центра. В отдельных субъектах Российской Федерации все настойчивее стали раздаваться призывы к преобразованию страны в конфедерацию, к выходу их из Федерации в одностороннем порядке.

Все более настойчивыми и острыми стали в начале 90-х гг. требования ряда общественных национальных объединений, направленные на пересмотр существующего административно-территориального деления, о создании новых государственных территориальных образований, в частности Лезгинского, Карачаевского, Черкесского, Ногайского и других.

Так, на съезде депутатов Карачая было объявлено о создании Карачаевской республики. На ее территории оказались бы знаменитые курорты Домбай, Теберда и Архыз, доходы от которых составляют немалую часть местного бюджета, а также залежи полезных ископаемых (вольфрама, меди, цинка, золота), бога-

тые лесные угодья и пастбища, многочисленные источники минеральной воды. Недовольство таким положением дел стали активно высказывать представители других народов Карачаево-Черкесии.

Зеленчукские и урупские казаки заявили о создании особой казачьей республики, которая должна была присоединиться к Ставропольскому или Краснодарскому краю. Позднее было принято решение о восстановлении казачьего Баталпашинского отдела в границах 1917 г. в составе Ставропольского края с центром в г. Черкесске. Часть черкесов настаивали на необходимости восстановления ранее существовавшей Черкесской автономной области. Однако это решение не поддержали абазины и ногайцы. Абазины на своем съезде провозгласили создание Абазинской республики. Многие представители ногайцев предлагали воссоздать Ногайский Икон-Халкский район. Однако на состоявшемся в Карачаево-Черкесии осенью 1992 г. референдуме 80% пришедших на голосование высказались за сохранение ее целостности.

Тем не менее и после референдума ситуация в регионе не сразу успокоилась. Различные «территориальные» и национальные экстремисты еще долгое время активно пытались перекроить существовавшее административно-территориальное устройство в Карачаево-Черкесии и в целом на Северном Кавказе. Так, члены партии Исламского возрождения, мечтавшие о создании на территории России, особенно на Кавказе, великого исламского государства, пытались привлечь на свою сторону карачаевцев, ногайцев, дагестанцев, вайнахские и другие народы. Так называемые «панадыгисты» проповедовали среди черкесов, адыгов, абазин, кабардинцев идею создания на территории Черкесии республики. Некоторые самозванные кубанские и терские атаманы агитировали за учреждение Казачьей республики на Северном Кавказе¹. Края и области также начинали открытую борьбу за расширение своих прав и полномочий, за равноправие с республиками.

На развитие дезинтеграционных процессов влияли не только такие субъективные факторы, как, например, амбиции тех или иных политиков, рост национального самосознания народов, усиление националистических настроений. Важное значение в

¹ См.: Белоусова Т. По соседству с войной // Совершенно секретно. 2004. № 8. С. 10–11.

этом отношении имело и то, что существование полностью суверенной России началось в условиях еще не сформированного государственного аппарата, практически отсутствия нового механизма хозяйствования, способного обеспечить управление посредством рыночных рычагов в условиях крушения административно-хозяйственной системы управления.

Ослаблению влияния федерального центра на регионы, потере им управляемости экономикой способствовали реализуемые в 1991–1992 гг. принципы государственного управления, согласно которым федеральные органы власти и управления ответственны лишь за макроэкономические проблемы, только координируют хозяйственную деятельность, не должны в условиях якобы «саморегулирующегося рынка» заниматься государственным управлением экономикой, планированием.

Свидетельством крайнего обострения вопроса о единстве и территориальной целостности РФ стали события сентября 1991 г., когда незаконные вооруженные формирования президента самопровозглашенной Чеченской Республики Д. Дудаева разогнали Верховный Совет Чечено-Ингушской автономии и демонстративно объявили об отделении Чечни от России. Чрезмерно осторожная и часто непоследовательная национально-государственная политика российского руководства, по отношению к событиям в Чечне позволила Д. Дудаеву резко нарастить военную мощь и проводить антироссийскую политику, что обернулось впоследствии тяжелым кризисом, а в 1995–1996 гг., затем и в 2000–2003 гг. привело к бесславной необъявленной войне.

В начале 90-х гг. Россия представляла собой как бы «лоскутную» территорию. В большинстве субъектов Федерации действовали законы, противоречащие Конституции России. Некоторые примеры были просто вопиющими. Например, статус отдельных территорий определялся как «суверенное государство, ассоциированное с Российской Федерацией». Подводилась база под территориальные претензии одних субъектов Российской Федерации к другим. Таких спорных территорий у нас было более двух тысяч. Если бы страна позволила себя втянуть в этот дележ, он был бы бесконечным и разрушил бы Федерацию.

В ряде конституций республик прямо было записано, хотя и в несколько завуалированной форме, право выхода их из Федерации в одностороннем порядке (если, к примеру, Федерация не

будет выполнять своих обязанностей по отношению к республике или нарушать ее права). Так, Татарстан объявлял о верховенстве своих законов и долгое время значился в Конституции республики как субъект международного права, вводил собственное гражданство. К лету 1992 г. десятки субъектов Федерации, в том числе такие крупные, как Татарстан, Башкирия, Якутия (Саха), Удмуртия, Новосибирская, Тюменская, Самарская области, задерживали или вообще прекратили отчисления налогов в федеральный бюджет, сами стали устанавливать цены на товары, производимые на их территории.

В официальной государственной пропаганде многих республик все чаще, а то и постоянно, и во все более резкой форме стали звучать подчеркивание приоритета титульной нации, сообщения о безвозмездной перекачке богатств региона в центр, ненужности центра, федеральных отношений. Так, в Татарии говорили и писали о якобы безвозмездной перекачке в центр огромных объемов нефти, в Якутии – алмазов и т.п. И определенные основания для этого были. Ведь явно ненормальна ситуация, когда богатейшие районы не способны были прокормить себя, как, например, Якутия, дающая более 80% алмазных поступлений России, занимающая в стране первое место по добыче золота, основной поставщик олова, единственный – сурьмы.

Стремясь противодействовать центробежным тенденциям, Президент РФ Б.Н. Ельцин сформировал Совет глав республик из президентов республик, входящих в состав России. При этом он не исключил возможность передачи республикам прав, быть может, даже больших, чем предусматривалось в Федеративном договоре, подписанном полномочными представителями субъектов РФ 31 марта 1992 г. и одобренном Постановлением съезда народных депутатов 10 апреля 1992 г.

Политическая элита собственно русских краев и областей не согласилась с приниженным статусом этих территорий и в конце 1992 г. начала открытую борьбу за равноправие, протекавшую вне контроля центральной федеральной власти. Главы 53 российских регионов создали организацию «Союз губернаторов», чтобы активнее оказывать влияние на центральные органы власти, и добились включения Президентом РФ руководителя Союза губернаторов в Совет глав республик.

Свидетельством опасности распада России, обострения межнациональных отношений стали и столкновения между ингушами и осетинами, начавшиеся осенью 1992 г. из-за Пригородного района столицы Северной Осетии г. Владикавказа, населенного в основном ингушами. В связи с этим Президент Б.Н. Ельцин впервые не исключил возможности использования силовых методов для защиты территориальной целостности страны и государственных интересов.

В январе 1993 г. Нижегородский областной Совет заявил о возможности либо провозглашения независимого государства, либо выражения недоверия российскому правительству, проводящему, по его мнению, по отношению к области разорительную политику. Архангельский же областной Совет в одностороннем порядке повысил статус области и расширил права местной власти едва ли не до уровня республики. В июле 1993 г. лидеры Екатеринбурга провозгласили создание Уральской Республики.

Первым серьезным шагом на пути сохранения единства России стал Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 г. в Кремле большинством субъектов Российской Федерации. Он включил в себя три близких по содержанию договора о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами субъектов Федерации всех трех типов.

Договор носил компромиссный характер и явился результатом большой подготовительной работы, рассмотрения около 30 различных вариантов проекта договора. В ходе их обсуждения стало очевидно, что идею национальной государственности, заложенную в советских конституциях и в известной мере претворенную в жизнь, активно поддерживают современная национальная административно-политическая элита и титульные нации, в связи с чем вернуться к территориальным образованиям невозможно. Поэтому были отвергнуты и многочисленные предложения возвратиться к дореволюционному губернскому устройству России на территориальной основе, и федерация национальных государств с преимущественными правами на их территории титульных наций.

Законодательное оформление новой российской государственности вначале шло постепенно, путем принятия отдельных поправок к действующей Конституции РСФСР, законов, деклараций, указов Президента РСФСР.

Важным достижением в этом отношении была принятая в 1990 г. декларация о защите прав и свобод граждан – основополагающий документ для дальнейшей работы над законодательством, обеспечивающим права человека. Постепенно стала уходить в прошлое государственная идеология, согласно которой утверждалось, что не государство должно служить человеку, а человек – государству.

В связи с реформированием социально-экономических отношений, стремлением создать социально ориентированную рыночную экономику были приняты законодательные акты, регулирующие новые отношения собственности, земельные отношения, предпринимательскую деятельность, приватизацию, банковскую сферу, гарантировавшие свободу средствам массовой информации.

Эти и ряд других законодательных актов снимали многие запреты, утверждали новые принципы, возможности и права. Однако они не обеспечивали четкого и комплексного регулирования, не всегда предусматривали механизмы их реализации, гарантии и ответственность.

Важно и то, что многие поправки к Конституции РСФСР, другие законодательные акты принимались в острой борьбе двух политических сил – реформаторов и контрреформаторов, которые в течение 1992–1993 гг. все более поляризовались. При этом все сильнее обострялось, особенно на федеральном уровне, противостояние между исполнительной властью и Советами.

Тактика постоянного балансирования, поиска компромиссов с политическими оппонентами сдерживала создание новой российской государственности, временами вела к отступлению от курса реформ, к продлению болезненных эффектов переходного периода.

В целях мирного разрешения противоречий Президент и Правительство России искали решения при помощи Конституционного соглашения, апрельского референдума 1993 г. о доверии Президенту и поддержке народом курса реформ, конституционного совещания. Большинство участников апрельского референдума высказались в поддержку Б.Н. Ельцина. Однако конфронтация политических сил в стране, особенно в Москве и ряде других городов, росла, порой выливалась в массовые манифестации, сопровождавшиеся столкновениями с милицией и жертвами среди участников.

21 сентября 1993 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин издал указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в России». В нем он объявил о роспуске Верховного Совета, Съезда народных депутатов России и проведении выборов в двухпалатное Федеральное Собрание и о выборах Президента России в июне 1994 г. Указ формально противоречил ряду статей действующей Конституции. Срочно собравшийся в этот же день Конституционный Суд РФ во главе с его Председателем В.Д. Зорькиным посчитал это достаточным основанием для отрешения Президента РФ от должности.

В ночь на 23 сентября 1993 г. Чрезвычайный X съезд народных депутатов, на котором не было даже кворума, принял постановление, объявившее действия Б.Н. Ельцина «государственным переворотом». Большинство съезда и Верховный Совет отказались подчиниться указу президента. Они заявили об отстранении Б.Н. Ельцина от должности Президента, избрали исполняющим обязанности Президента вице-президента А.В. Руцкого, перешедшего в оппозицию Б.Н. Ельцину во второй половине 1992 г., сформировали свое правительство, пошли на вооруженную конфронтацию, ведущую к гражданской войне. Б.Н. Ельцин приказал блокировать Белый дом России, в котором в то время размещался Верховный Совет РФ.

Противостояние ветвей государственной власти достигло апогея 3–4 октября 1993 г. По призыву А.В. Руцкого, генерала А.Макашова, лидера ортодоксальной коммунистической организации «Трудовая Россия» В.И. Анпилова и ряда других сторонники парламента пошли на прорыв блокады Белого дома, штурм здания мэрии Москвы, пытались захватить телецентр «Останкино». В ночь на 4 октября в Москву были введены армейские части, которые из танков расстреляли Белый дом, что привело к пожару, и разогнали парламент и его защитников. По официальным данным, во время этих событий погибли около 150 человек.

Существуют два противоположных взгляда на события начала октября 1993 г. Противники экс-президента Б.Н. Ельцина считают, что Б.Н. Ельцин совершил преступление: разогнал законно избранный Верховный Совет, использовал в борьбе с ним и другими силами оппозиции вооруженные армейские части, санкционировал убийство сотен граждан России. Сам же Б.Н. Ельцин и его сторонники полагают, что он расправился с антидемократи-

ческой, прокоммунистически настроенной оппозицией, вставшей на путь мятежа.

«Черный Октябрь» окончательно разрушил систему Советов и Советской власти в России – вслед за Верховным Советом были ликвидированы Советы народных депутатов нижестоящих уровней в большинстве субъектов Федерации. Эти события стали важным катализатором ускорения формирования новой системы власти и создания новой Конституции.

2. Роль Конституции РФ в создании правовых основ новой российской государственности

Оценивая значение для развития российского общества Конституции Российской Федерации 1993 г., прежде всего, следует отметить, что она **заложила правовые основы новой российской государственности**, явилась их конституционным оформлением и важнейшим этапом демократического обновления России. Именно благодаря ей в России установился конституционный строй, который изначально предполагает демократическую правовую государственность.

Как записано в статье первой Конституции РФ 1993 г., «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

Согласно Конституции (ст.4), суверенитет Российской Федерации распространяется на всю территорию, Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Истекшее десятилетие подтвердило жизненность и высокую значимость главной цели Конституции 1993 г. – сохранение целостности Российского государства и преодоление слабости государственной власти.

Исключительно важно, что Конституцией на всех уровнях – снизу до верху проведен принцип народовластии. Носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ, как записано в ст. 3, является ее многонациональный народ. Он осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Человек, его права и свободы являются по Конституции высшей ценностью (ст. 2).

«В наши дни, уже на новом этапе развития, российское общество подтверждает приверженность демократическим ценностям Конституции. Оно в основном освоило навыки, практики и процедуры демократии. И в отличие от недавнего прошлого демократическое устройство уже не ассоциируется у наших граждан с хаосом, с бессилием, с деградацией. Новая Россия доказала свою способность выполнять социальные обязательства и обеспечивать экономический рост, гарантировать права граждан и требовать соблюдения законов, успешно бороться с терроризмом и с внешней агрессией.

Теперь вопрос не в том, быть или не быть демократии в России, как это было еще совсем недавно, 15 лет назад.

... Принятие в 1993 г. Основного закона, провозгласившего высшей ценностью человека, его жизнь, его права и собственность, стало беспрецедентным событием в истории российской нации. И мы должны поблагодарить за это всех, кто участвовал в разработке и согласовании этого документа. Причем некоторые из них присутствуют и в этом зале»¹.

Подчеркивая незыблемость и значимость тех наших ценностей, которые закреплены Конституцией РФ, Президент России Д.А. Медведев в своем первом послании Федеральному Собранию РФ, с которым он выступил 5 ноября 2008 г., подчеркнул: «Теперь собственно о ценностях. Они хорошо известны.

Справедливость, понимаемая как политическое равноправие, как честность судов, ответственность руководителей. Реализуемая как социальные гарантии, требующая преодоления бедности и коррупции. Добиваемая достойного места для каждого человека в обществе и для всей российской нации в системе международных отношений.

Это свобода – личная, индивидуальная свобода.

Свобода предпринимательства, слова, вероисповедания, выбора места жительства и рода занятий. И свобода общая, национальная. Самостоятельность и независимость Российского государства.

¹ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г. //Российская газета – Неделя. 2008. 6–12 ноября.

Жизнь человека, его благосостояние и достоинство. Межнациональный мир. Единство разнообразных культур. Защита малых народов.

Семейные традиции. Любовь и верность. Забота о младших и старших.

Патриотизм. В любых обстоятельствах, всегда – вера в Россию, глубокая привязанность к родному краю, к нашей великой культуре.

Таковы наши ценности, таковы устои нашего общества, наши нравственные ориентиры. А говоря проще, таковы очевидно, всем понятные вещи, общее представление о которых и делает нас единым народом, Россией.

Это то, от чего мы не откажемся ни при каких обстоятельствах».

Для государственного устройства РФ важное значение имеет то, что Конституция РФ 1993 г. максимально деполитизирована, в ней признаются идеологическое и политическое многообразие, принцип разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную, равноправие частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, частная собственность на землю, провозглашены избирательные и судебные права граждан. Впервые в истории российской государственности уровень гарантируемых Основным законом прав и свобод человека, механизм их защиты были приведены в соответствие с принципами и нормами международного права.

Согласно ст. 6 Конституции РФ, каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. При этом он не может быть лишен своего гражданства (как это нередко бывало в советские времена) или права изменить его.

Как записано в статье 7 Конституции РФ, Российская Федерация – **социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.** В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных

служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

«Именно Конституция, – говорил Президент России Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г., – утверждает свободу и справедливость, человеческое достоинство и благополучие, защиту семьи и Отечества, единство многонационального народа – не только как общепризнанные ценности, но и как юридические понятия. То есть придает им практическую силу и поддерживает всеми ресурсами государства. Всем авторитетом самого Основного закона. Формирует социальные институты и образ жизни миллионов людей».

При этом Президент России Д.А. Медведев подчеркнул, что руководство России стремится к справедливому обществу свободных людей, что Россия будет процветающей, демократичной страной, сильной и в то же время комфортной для жизни.

«Наши цели, – сказал он, – неизменны. Резкие колебания политической и экономической конъюнктуры, турбулентность мировой экономики и даже нагнетаемая военно-политическая напряженность не станут поводом для демонтажа демократических институтов. Для огосударствления промышленности и финансов. Политические свободы граждан и их частная собственность неприкосновенны.

... Государство будет выполнять все свои обязательства перед людьми. Денежные сбережения граждан, уровень пенсионного обеспечения, все социальные гарантии должны быть предметом самого пристального внимания, повседневной работой и безусловной ответственностью Правительства России. Исполнительной власти всех уровней. И в этой связи напомним руководителям министерств, ведомств, субъектов Федерации, органов местного самоуправления: согласно статье 7 Конституции Российская Федерация – это социальное государство, которое обеспечивает свободное развитие человека и при этом устанавливает гарантии социальной защиты. Следовательно, ущемление гражданских свобод и действия, ухудшающие материальное положение людей, – они не только аморальны, они еще и незаконны».

В ныне действующей Конституции РФ узаконен принципиально иной, чем советский, **способ организации государственной власти**. Благодаря ему на основе нового конституционного строя общество может поставить государство себе на службу, га-

рантировав права и свободы граждан, а не право чиновников творить произвол.

Государственная власть в Российской Федерации, как четко записано в статье 10 Конституции РФ 1993 г., осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Предметы ведения и полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяются в соответствии с Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11).

Главой Российского государства является Президент РФ. По новой Конституции он получил чрезвычайно широкие полномочия по сравнению с Конституцией РСФСР образца 1978 г.

Конституция 1993 г. заметно ограничила функции российского парламента. Налицо явный дисбаланс силы в пользу Президента, получившего самые большие прерогативы в сравнении с главами государств многих президентских республик. Однако в Конституции РФ заложен определенный механизм системы взаимных сдержек и противовесов между исполнительной и законодательной ветвями власти, не позволяющий сделать президентскую власть абсолютной, установить единоличное правление.

По форме государственного правления Российская Федерация является президентской республикой. Как верно отмечается в литературе, российский президент, по Конституции, не вмешивается в какую-либо конкретную текущую деятельность, но ему принадлежат несколько важнейших функций. Он осуществляет все кадровые перемещения в высших органах власти, играет роль арбитра, посредника в конфликтах между разными ветвями власти, берет на себя некоторые судебные функции, имеет право роспуска парламента и может отправить в отставку правительство, которое сам же и назначает.

В последнее время становится все более необходимой переориентация основной деятельности Президента страны на вопросы, связанные с государственным строительством, наведением порядка в государственной жизни. Всю полноту ответственности за экономический блок вопросов следует нести правительству страны. Задача Президента – определять основные цели экономической политики, контролировать методы и темпы их достижения.

В целях обеспечения Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений Президент РФ В.В. Путин Указом от 13 мая 2000 г. № 849 **преобразовал институт полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.**

Полномочные представители Президента РФ обеспечивают реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ, непосредственно ему подчинен и подотчетен.

Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат полномочного представителя, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ.

Первый опыт функционирования полномочных представителей в федеральных округах показывает, что они играют положительную роль в координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в округе, в организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями. Значительна их позитивная роль и в повышении эффективности деятельности правоохранительных органов в округе, реализации здесь федеральных программ, государственной кадровой политики.

Создание федеральных округов и назначение в них представителей Президента России В.В. Путин рассматривал также как один из своих первых шагов по укреплению федерализма. «Суть

этого решения, – отметил он, выступая в 2000 г. с Посланием Федеральному Собранию, – не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях. Не в перестройке административно-территориальных границ, а в повышении эффективности власти. Не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма»¹.

С созданием федеральных округов федеральная власть не удалась, а приблизилась к территориям.

Однако определенная нечеткость в разграничении полномочий и функций между Президентом РФ, исполнительной властью и Федеральным Собранием, исполнительными и законодательными органами государственной власти субъектов Федерации отрицательно сказывается на формировании реальной власти в Российском государстве, является одной из причин иногда имевшего место обострения взаимоотношений между исполнительной и законодательной ветвями власти.

Для обеспечения демократического характера правовой государственности, четкого взаимодействия трех ветвей государственной власти, недопущения узурпирования всей государственной власти какой-либо одной из ее ветвей важное значение имеют предусмотренные Конституцией РФ внутренние структуры высшей представительной и судебной ветвей власти. Законодательная власть, как известно, по природе обычно сильнее других. Именно она вырабатывает правила политической жизни, принимает законы, и поэтому ее не формально, а по существу разделяют на палаты, не подчиненные общему руководству. Для более полного соблюдения принципов народовластия и демократии представительный и **законодательный орган Российской Федерации**, каким по статье 94 Конституции 1993 г. является **Федеральное Собрание**, состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 95).

В своем Послании Федеральному Собранию России 5 ноября 2008 г. Президент РФ Д.А. Медведев с целью укрепления демократи-

¹ Путин В.В. Государство Россия. Путь к эффективному государству /Выступление Президента РФ с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации. М. 2000. С. 27.

ческих институтов и поддержания стабильности внес ряд предложений, касающихся деятельности Федерального Собрания.

Первое – расширение конституционных прав Федерального Собрания, отнесение к предметам ведения Государственной Думы (статья 103) контрольных функций в отношении исполнительной власти, установив конституционную норму, обязывающую Правительство России ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом.

И второе предложение – увеличить сроки конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно.

Эти вопросы, начиная уже с 90-х гг., поднимались неоднократно. Эти темы давно обсуждаются. Многие ссылались на историю, которая знает достаточное количество случаев, когда демократические государства изменяли сроки полномочий органов государственной власти». При этом, – как отметил Президент РФ, – «... речь идет не о конституционной реформе, а именно о корректировке Конституции. О действительно важных, но все же уточняющих поправках, не затрагивающих политическую и правовую сущность существующих институтов. Они, скорее, дают необходимый дополнительный ресурс для их стабильного функционирования».

Согласно статье 95 Конституции РФ, в *Совет Федерации* входят по два представителя от каждого из 89 субъектов Федерации. При этом порядок формирования Совета Федерации детально не прописан в Конституции РФ.

В 1994 – 2000 гг. членами Совета Федерации являлись руководители законодательной и исполнительной власти каждого субъекта Российской Федерации (несколько лет – за исключением руководителей Чеченской Республики).

То, что руководители исполнительной власти субъектов Федерации – президенты республик, главы администраций (губернаторы) краев и областей, автономных округов выступали одновременно и членами законодательного органа России, противоречило принципу разделения законодательной и исполнительной ветвей государственной власти и создавало немалые трудности в функционировании Совета Федерации. С другой стороны, хотя такой порядок формирования Совета Федерации и повышал статус руководителей законодательной и исполнительной власти

субъектов Российской Федерации, делал их как бы «сенаторами», он в то же время значительно отвлекал их от исполнения своих должностных обязанностей по решению проблем, непосредственно связанных с развитием субъекта РФ.

В 2000 г. по инициативе Президента РФ В.В. Путина без нарушения каких-либо конституционных положений были изменены принципы и порядок формирования Совета Федерации. В соответствии с Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹ член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ теперь *избирается* этим органом власти субъекта РФ на срок полномочий данного органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта РФ путем ротации – на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Представитель же в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ *назначается* высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) на срок его полномочий.

В своем Послании Федеральному Собранию России Президент РФ Д.А. Медведев выступил с инициативой: Совет Федерации, по его мнению, должен формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации. Так называемый ценз оседлости, предписывающий члену Совета Федерации проживать в ранее определенном регионе установленное количество лет, должен быть отменен. В результате в Совете Федерации будут работать граждане, прошедшие процедуру публичного избрания, имеющие опыт работы с избирателями и представляющие не только органы власти субъекта Федерации, но и, самое главное, непосредственно его население. При этом, по мнению Д.А. Медведева, необходимые преобразования следует произвести без потрясений и кадровой чехарды, предусмотрев пе-

¹ № 113-ФЗ. Принят Государственной Думой 19 июля 2000 г., одобрен Советом Федерации 26 июля 2000 г., подписан Президентом РФ Путиным В.В. 5 августа 2000 г.

реходный период и меры по сохранению кадрового потенциала Совета Федерации.

Реформа Совета Федерации – это движение в направлении развития демократии, профессиональных начал парламентской деятельности. Изменение принципов формирования Совета Федерации ставит вопросы об организации постоянного диалога руководителей субъектов Российской Федерации и главы государства по основным проблемам государственной жизни, о форме участия регионов в подготовке и принятии важнейших общегосударственных решений. Такой формой все более становится *Государственный совет* при Президенте России.

В соответствии со ст. 95 Конституции РФ Государственная Дума состоит из 450 депутатов, которые согласно ст. 96 избираются сроком на 4 года. При этом порядок выборов депутатов Государственной Думы, как и порядок формирования Совета Федерации, также не прописан в Конституции России. Как отмечается в п. 2 ее ст. 96, порядок устанавливается федеральными законами, что дает возможность совершенствовать его с учетом накопленного опыта.

В Государственную Думу Федерального Собрания первого, второго и третьего созывов 225 депутатов избирались по общедепутатскому избирательному округу («по партийным спискам»), 225 – по одномандатным избирательным округам.

В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», принятый в декабре 2004 г. по инициативе Президента РФ В.В. Путина, с 2005 г. избирательная система России полностью переведена на пропорциональную систему, а выборы депутатов Государственной Думы по одномандатным округам (так называемых «одномандатников») не проводятся. Это означает, что теперь население выбирает в Государственную Думу не самих парламентариев, а политические партии, учитывая их программы и практические действия, федеральные и региональные партийные списки. При таком подходе в ходе избирательных кампаний остается меньше места популизму и демагогии, пустым безответственным предвыборным обещаниям и перебежкам избранных одномандатников из одной партийной фракции в другую. Меньше будет при выборах в Думу

и прямой коррумпированности депутатов-одномандатников, подкупа будущих депутатов теми или иными федеральными или региональными олигархическими структурами, криминальными группировками.

Выступая с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент России Д.А. Медведев предложил принять меры по дальнейшему повышению уровня и качества народного представительства во власти, чтобы обеспечить большую включенность граждан в политическую жизнь. За партии, прошедшие в Госдуму в 2007 г., проголосовало более 90% избирателей. Но при этом почти 5 миллионов граждан России отдали голоса партиям, которые в Государственную Думу не попали. Эти люди не получили представительства на федеральном уровне, хотя и проявили гражданскую активность, просто пришли на выборы. Это несправедливо, – отметил Д.А. Медведев, – и должно быть исправлено без снижения барьера прохождения в Государственную Думу, установленного законом для депутатов.

Суть предложения в том, чтобы дать гарантии представительства избирателям, проголосовавшим за так называемые малые партии. Партии, получившие от 5 до 7% голосов, могли бы гарантированно рассчитывать на 1–2 депутатских мандата. Такая схема позволит, по мнению Президента, с одной стороны, сохранить систему поощрений и укрепления крупных партий, то, чем мы занимались последние годы, партий, которые составляют каркас национальной политической модели. А с другой – дать парламентскую трибуну малым партиям, представляющим интересы достаточно значительного числа людей.

При этом использование денежного залога на выборах всех уровней должно быть отменено. Участвовать в выборах или нет – должны решать не деньги, а мнение людей, репутация партии и доверие избирателей к ее программе. Президент РФ также предложил обсудить и возможность поэтапного снижения количества подписей избирателей, собираемых для участия в выборах в Государственную Думу. А партии, которые в ходе следующих выборов в Государственную Думу смогут набрать более 5% голосов либо создавшие фракции в более чем трети региональных парламентов, полностью освободить от сбора подписей. Сегодня такой привилегией обладают лишь партии, имеющие фракции в Государственной Думе.

Весьма высокую действенность и жизненность доказал исторический опыт последних десяти лет и тех конституционных положений, которые определяют порядок формирования и деятельности исполнительной ветви власти в Российской Федерации и ее субъектах. В то же время Конституция РФ и в этом отношении предоставляет широкие возможности для поиска в центре и на местах, для выработки мер по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти.

В последние годы в стране разрабатывается и реализуется система мер по дальнейшему государственному строительству, модернизации различных институтов власти, осуществляется **административная реформа**.

Намечена цель последовательных, поэтапных шагов, позволяющих внедрять новые принципы, методы, структуры без нарушения управляемости, усилить «вертикаль власти», улучшить взаимодействие органов власти федерального, регионального и местного уровней, привести их в полное соответствие с положениями Конституции РФ.

В решающей степени повышение эффективности управления зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса.

Прежде всего проводится разграничение функций собственно управления и функций оказания государственных услуг. Последними должны заниматься *не органы власти, а государственные учреждения*, работающие, как правило, на основе самоокупаемости.

Предстоит *уточнить классификацию и сделать стабильной структуру органов исполнительной власти*. Это позволит создать более четкий механизм принятия и исполнения решений, покончить с произвольными реорганизациями государственных органов, особенно в такой чувствительной сфере, как экономическая.

Важное направление преобразований – освоение современных технологий управления. Они должны привноситься в практику исполнительной власти и всей государственной службы в процессе реформирования, которое само должно строиться на базе этих технологий. Другим каналом освоения новых управленческих технологий предстоит стать системе образования и повышения квалификации кадров государственных служащих.

Административная реформа сопровождается изменением подходов и к ресурсному обеспечению органов управления. Основными статьями расходов на управление должны стать содержание государственных служащих, а также затраты на информационное и аналитическое обеспечение решений.

В числе важнейших мер, направленных на повышение эффективности исполнительной власти, прежде всего, следует выделить следующие:

- упрощение структуры Правительства и его аппарата для устранения дублирования функций, размывающего ответственность;
- обеспечение независимости территориальных органов федеральной власти от региональных органов исполнительной власти;
- создание механизма мощного контроля за эффективностью и законностью деятельности структур исполнительной власти;
- усиление роли Министерства юстиции Российской Федерации в контроле за ведомственным нормотворчеством, за безусловным выполнением органами исполнительной власти судебных решений и в координации законопроектной деятельности Правительства.

В то же время стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. По ряду ее приоритетных направлений работы еще не начаты.

Стоит задача разработать механизмы противодействия коррупции, оптимизировать взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие органов государственной исполнительной власти с органами местного самоуправления, бизнес-структурами, с гражданским обществом, внедрить механизмы досудебного обжалования решений и действий государственных, муниципальных и иных органов и их должностных лиц.

В процессе реализации административной реформы уже в ближайшие годы должны существенно измениться полномочия и виды деятельности многих органов власти и управления, государственных и муниципальных служащих, служащих различных предприятий, учреждений, организаций, их взаимодействие с элементами гражданского общества, бизнес-структурами.

Как показано в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., по свидетельству между-

народных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы.

Основными задачами административной реформы в настоящее время являются повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственным служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

Исключительно важную роль в укреплении российской государственности на современном этапе ее развития сыграли закрепленные в Конституции РФ **положения о судебной власти – одной из опор государства**. Согласно Конституции РФ 1993 г. судебная власть представляет собой соединение трех структур: Конституционного суда Российской Федерации и не связанных с ним конституционных судов отдельных республик в составе РФ; Высшего арбитражного суда и системы арбитражных судов; Верховного суда и системы общих судов.

Как записано в Конституции РФ (ст. 118), правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. При этом судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается.

Судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и Федеральному закону, несменяемы и неприкосновенны. Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с Федеральным законом.

Установленные Конституцией РФ и законами полномочия органов судебной власти присущи только этой ветви власти и ни один орган других ветвей власти не имеет права вторгаться в его компетенцию.

Следует, однако, иметь в виду, что положения Конституции РФ, определяющие роль и место органов судебной власти, как и многие другие конституционные положения, реализуются в реальной действительности не автоматически.

В настоящее время остро стоит задача укрепления судебной власти, которая, к сожалению, пока еще является довольно слабой, а порой и беспомощной. А между тем, только сильное и авторитетное правосудие может обеспечить эффективность усилий других ветвей власти, а главное – действенную защиту прав граждан.

На укрепление государственной власти направлена начавшаяся в конце 90-х гг. и медленно реализуемая *судебная реформа*. Ее основные направления: окончательное формирование законодательной базы судебной власти; кадровое комплектование судов всех уровней; укрепление материальной базы судебной власти; создание системы безотказного исполнения судебных решений; развитие практики прямого применения Конституции, в первую очередь в сфере защиты прав и свобод граждан. К сожалению, немало исключительно важных законодательных актов, касающихся непосредственного осуществления судопроизводства в РФ, еще не приняты. По дальнейшему укреплению и развитию судебной власти предстоит еще немало сделать.

В своем выступлении с Посланием Федеральному Собранию России от 5 ноября 2008 г. Президент РФ Д.А. Медведев уделил внимание и дальнейшему развитию судебной системы, отметив, что независимый и честный суд – это основа справедливого общественного порядка. И по мере укрепления нашего демократического государства роль суда будет, естественно, только возрастать.

Проблемы формирования судебной системы в значительной части решены. В том числе расширена компетенция судов, связанная с рассмотрением жалоб на действия государственных органов и должностных лиц, а также с возмещением вреда, причиненного их незаконными действиями.

Тем не менее Д.А. Медведев сказал: «В ближайшее время будут введены и другие новации. Так, я поручил подготовить заключение о возможности передачи на федеральный уровень вопросов деятельности мировых судей. Решение этой задачи, несмотря на необходимость определенных затрат, позволит завершить формирование стройной вертикали судебной власти. Я внесу также законопро-

ект по сокращению сроков рассмотрения гражданских дел и введению дополнительных мер ответственности за создание препятствий, ведущих к затягиванию судопроизводства.

Кроме того, надо установить механизм возмещения ущерба, причиненного гражданам при нарушении их прав на судопроизводство в разумные сроки, на полное и своевременное исполнение судебных решений.

И, наконец, уже в ближайшее время следует принять закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Он распространяется на все суды. И даст людям возможность получить достоверные сведения о функционировании судебной системы. Кроме того, он впервые и достаточно детально закрепит различные формы их обнародования – в том числе Интернет.

Такие изменения вводят ясные и понятные для граждан правила и процедуры. И в конечном счете способствуют усилению национального механизма применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. При этом нам необходимо принять еще целый ряд серьезных решений. И в первую очередь добиться строгого исполнения судебных решений. Это важнейшая составляющая права граждан на справедливое судебное разбирательство.

Подчеркну, исполнение судебных решений – все еще огромная проблема. Причем проблема всех судов, включая Конституционный. Причем везде, конечно, разные. Однако отмечу одну общую – это отсутствие реальной ответственности должностных лиц, да и самих граждан, которые не исполняют решения суда. Такая ответственность должна быть введена.

Нельзя забывать и о таком принципиальном вопросе, как гуманизация закона и порядка его применения. Судам следует более взвешенно относиться к избранию мер пресечения в виде ареста и к назначению наказаний, связанных с изоляцией от общества. В то же время правоохранительная и судебная системы должны обеспечивать действенную защиту прав и интересов лиц, пострадавших от совершенных преступлений».

Действенность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, в целом государственной власти и управления, стабильность в стране не может быть обеспечена в полной мере без становления широ-

кой и эффективной **системы управления и самоуправления на местном уровне**. Ведь почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе проходят через местные органы. Это учитывал российский опыт государственного управления XIX в., обогативший нашу историю традициями земства – одной из основ российской самобытности, отброшенный в годы Советской власти. Этот опыт учитывает и Конституция РФ 1993 г. Она заложила правовые основы становления современного местного самоуправления в России, отнесла его к одной из основ конституционного строя России и установила принципиальные положения о местном самоуправлении, которые соответствуют общемировым традициям и Европейской хартии местного самоуправления.

В Конституции РФ 1993 г. положения о местном самоуправлении как одной из форм осуществления власти народа (ст. 3) получили конституционное закрепление. В ст. 12 Конституции РФ записано: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» При этом Конституция РФ (ст. 72, ч. 1, п. «н») относит «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» к совместному ведению России и ее субъектов.

Дальнейшее становление и развитие местного самоуправления потребовало разработки, принятия и реализации ряда специальных законов. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был принят Госдумой 12 августа 1995 г.

В последующем усилиями федеральных властей России получили дальнейшее закрепление и развитие правовая, экономическая и организационно-методическая основы местного самоуправления. Были законодательно закреплены финансовые основы местного самоуправления (1997 г.) и основы муниципальной службы (1998 г.), ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления (1998 г.), утверждены Указом Президента РФ «Основные положения государственной политики развития местного самоуправления» (1999 г.), а также поддержка муниципальных образований. В 2003 г. принят новый Федеральный закон

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который вступил в действие с 1 января 2006 г. и положил начало муниципальной реформе.

Были приняты федеральные законы и законы субъектов РФ по основным вопросам организации и деятельности местного самоуправления. Внесены изменения и дополнения в «отраслевое» законодательство, касающееся компетенции местного самоуправления. Нормы муниципального права включены в значительное количество федеральных и региональных нормативных правовых актов в том числе таких значимых, как Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ.

Большая работа, особенно в 2000–2008 гг., проведена по приведению в соответствие федеральному законодательству законов и нормативных правовых актов субъектов РФ.

Д.А. Медведев в своем первом Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. подчеркнул фундаментальную значимость для нашего общества введения института местного самоуправления и укрепления федеративных начал государства. «Вы знаете, – сказал Президент РФ, – государственная политика в этих вопросах во многом осуществлялась путем «проб и ошибок» – с учетом опыта других государств и сложившихся в мире форм федерализма. Но ведь такой многосубъектной, многонациональной и многоконфессиональной федерации, как Россия, в мире больше не существует. Поэтому то, что мы сегодня делаем, делаем действительно впервые.

Напомню, что 1 января 2009 г. заканчивается переходный период, установленный для введения в действие всех положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но совершенствование этого законодательства будет продолжаться.

Должен при этом сказать. Что на территории двух субъектов Российской Федерации – Чеченской Республики и Республики Ингушетия – местное самоуправление вообще отсутствует. То есть граждане этих республик необоснованно лишены своих конституционных прав. Знаю, что руководство этих субъектов Федерации планирует создание органов местного самоуправления к октябрю следующего года. И поддерживаю их в этом деле».

Вместе с тем, правовая база местного самоуправления нуждается в дальнейшем совершенствовании. Имеет место несогласованность между собой норм, касающихся порядка организации и деятельности местного самоуправления и относящихся к различным отраслям права. Отсутствует систематизация всех вопросов, которые должны быть законодательно урегулированы.

По мнению Президента России Д.А. Медведева, содержащемуся в его послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г., представительные органы местного самоуправления должны иметь возможность более действенно контролировать, а при необходимости – и отстранять от должности руководителей муниципалитетов. Вопрос повышения ответственности муниципальных начальников за качество и результаты их работы давно назрел.

Наделение представительных органов местного самоуправления столь серьезными полномочиями предполагает, в свою очередь, и повышение требований к качеству их собственной работы. Нужно, чтобы они избирались при самом активном участии как политических, так и неполитических объединений местных жителей – правозащитных, добровольческих, благотворительных и просветительских. Хотя это право – выдвигать избирательные списки на муниципальных выборах предусмотрено законом, однако большинство партий и общественных организаций в муниципальных советах представлены пока слабо. Это положение закона должно стать действенным, – отмечает Д.А. Медведев.

Осваивая новые принципы работы, основанные на прямом действии Конституции РФ, законодательная (представительная) и судебная власть все более превращаются в самостоятельные и важные ветви власти и на региональном уровне субъекта РФ, и на федеральном уровне (Государственная Дума и Совет Федерации – обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации; Конституционный суд, Верховный суд, Высший арбитражный суд Российской Федерации, суды всех инстанций).

Согласно Конституции РФ в стране выстраиваются **три системы исполнительной власти:**

1) единая система исполнительной власти в Российской Федерации, которую образуют федеральные органы исполнительной власти и органы власти субъектов Федерации в пределах ведения и полномочий Федерации по предметам совместного веде-

ния Федерального центра субъектов РФ. Осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России обеспечивается Президентом и Правительством РФ, в чем выражается вертикаль власти, единство системы (пункт 2 статьи 77);

2) система органов государственной власти субъектов Федерации, устанавливаемая ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации органов государственной власти, определенных федеральным законом (пункт 1 статьи 77);

3) система органов власти местного самоуправления, выведенная за пределы государственной власти (статья 12).

Пожалуй, ни систему органов исполнительной власти субъектов РФ, ни, тем более, систему местного самоуправления нельзя считать в полной мере составными частями единой системы. Первая и устанавливается самостоятельно и в рамках своего предмета ведения и собственных полномочий обладает всей полнотой государственной власти. Ее взаимосвязь с единой системой государственной власти – лишь в общих конституционных основах. Система местного самоуправления вообще, согласно законодателю, не относится к государственной власти, не несет на себе ее функции.

Освоение новой Конституции потребовало большой творческой работы, приведения в соответствие с ней огромного количества законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законов и нормативных документов субъектов Федерации, особенно в сфере экономики, социальной жизни, регулирования институтов гражданского общества, принятия и реализации многих федеральных законов и законов субъектов РФ, других нормативных правовых актов.

Только за 1993–2007 гг. в стране приняты и вступили в действие почти 3 тысячи (2893) федеральных закона, за январь–октябрь 2008 г. – еще 190 Федеральных законов.

В строительстве новой российской государственности, новой системы государственного управления особенно важную роль сыграли *Федеральный договор, подписанный 31 марта 1992 г., Договор об общественном согласии 1994 г., подписание договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между Центром и субъектами РФ*, принятие и реализация Гражданского кодекса, федеральных законов «О Конституционном суде», «Об

основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.), «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» (1995 г. и 2003 г.), аналогичных законов субъектов РФ и других законов и нормативных актов.

Освоение Конституции РФ 1993 г., несмотря на некоторые ее недостатки, дало возможность сформировать «костяк» новой российской государственности, позволило всем ветвям власти на всех уровнях (федеральном, региональном, местном) совместно работать во благо России на основе конституционной легитимности.

Однако до сих пор не все сделано по разработке и принятию многих законов, имеющих исключительно важное значение для обеспечения легитимации функционирования действующих органов власти и управления, государственной и муниципальной службы. К тому же все еще не изжита практика принятия федеральных законов и законов субъектов РФ, не учитывающих реальную финансово-экономическую ситуацию, вступающих в противоречие с федеральным бюджетом, другими принятыми законами, имеет место ведомственный нормотворческий произвол. Все еще противоречат Конституции РФ и федеральным законам и некоторые законы субъектов РФ.

3. Формирование современного российского федерализма в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации

В этих условиях руководству России необходимо было срочно реконструировать практически унитарную форму государственности и одновременно бороться с распадом самого государства. **Решению этих проблем во многом способствовал проект новой Конституции РФ, предусмотревший формирование современного федерализма как условие сохранения и упрочения целостности и единства государства, одобренный на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г.** Российский федерализм в своих современных формах был установлен, сформирован, как отмечал 5 ноября 2008 г. Д.А. Медведев, именно на основе Конституции. Причем особую роль в его становлении сыграл Конституционный Суд. В его решениях был найден баланс между разными интересами уровней власти, порой остроконфликтными. Это касается как споров федеральных и региональных органов власти между собой, так и споров о различных

способах устройства местного самоуправления. Между тем мы и сегодня продолжаем сталкиваться с этими проблемами.

Конституция РФ 1993 г. провозглашает Россию по форме государственного устройства федеративным государством. Однако российская модель федерализма строится с учетом особенностей исторического опыта взаимоотношений Центра и регионов. Главное классическое положение – запрет на сепессию (выход) в ней отсутствует, а провозглашаемый в ст. 5 принцип сохранения целостности государства сочетается с правом самоопределения народов, как это было записано и в ранее действовавших советских конституциях. Отсутствует в новой Конституции и второй классический принцип Федерации – запрет на одностороннее изменение статуса субъектов Федерации.

Для российского федерализма как формы государственного устройства характерно соединение национально-государственных и территориальных принципов формирования федеративного государства. При таком подходе учитывается, что на протяжении веков Россия была и остается полиэтническим государством, взаимодействием и даже союзом более сотни народов (в настоящее время согласно самоидентификации у нас проживает 176 этносов – коренных народов с основным ареалом проживания).

Конституция РФ 1993 г. предусмотрела разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией в целом и субъектами РФ, что сыграло исключительно важную роль в сохранении федеративного устройства России.

Но и после ее принятия реализация основных положений Конституции РФ 1993 г. проходила в весьма сложной обстановке. Террористы развязали масштабную гражданскую войну, нагло вторглись в Дагестан, взрывали дома в российских городах. Нападение боевиков на Дагестан стало прямым следствием фактического отделения Чеченской Республики от России. Кроме того, страна столкнулась с неприкрытым подстрекательством сепаратистов со стороны внешних сил, заинтересованных в ослаблении и в развале России.

В самой Чечне был развязан террор против собственного народа: убийства мирных жителей и священнослужителей, работорговля, в том числе за счет местного населения, захват заложников. Под руководством эмиссаров «Аль-Каиды» действовали ла-

геря подготовки террористов. Самозванный «Конгресс народов Ичкерии и Дагестана» провозгласил своей целью создание радикального по своей сути т.н. «халифата» – от Черного до Каспийского моря.

Подготовка к агрессии против России, к отторжению ее исконных территорий велась абсолютно открыто.

В том, чтобы законодательная деятельность регионов была ориентирована на дальнейшее расширение самостоятельности субъектов Федерации в сочетании с усилением единства и целостности государства, значительную роль сыграла и играет реализация Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями, внесенными в него 28 федеральными законами и постановлениями Конституционного суда в 2000–2007 гг.) и Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу со дня вступления в силу федерального закона от 4 июня 2003 г. № 95-ФЗ).

В Федеральном законе от 4 июня 2003 г. № 95-ФЗ, в частности, *утверждается принцип единства системы государственной власти субъектов РФ*; устанавливается, что законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с принципом разделения власти осуществляют свои полномочия самостоятельно. Вместе с тем они взаимодействуют в установленных настоящим законом и законом субъектов РФ формах «в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта Российской Федерации и в интересах его населения» (ст. 23 федерального закона).

Закон предоставляет право Президенту РФ «приостановить действие акта высшего органа должностного лица субъекта Российской Федерации... а также акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта Конституции Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом» (ст. 29.1).

Особенно много по реализации федеральных законов, направленных на совершенствование разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, по совершенствованию и развитию российского федерализма сделано в 2000–2008 гг. под руководством и по инициативе Президентов РФ В.В. Путина, Д.А. Медведева и аппаратов полномочных представителей Президента РФ в семи федеральных округах. Стране в последние годы удалось преодолеть абсолютно неприемлемую ситуацию, при которой отдельные российские территории по сути дела находились как бы вне пределов федеральной юрисдикции. Верховенство Российской Конституции и федеральных законов, как и обязанность платить налоги в общефедеральную казну, стали сегодня в отличие от 90-х гг. нормой жизни для всех регионов Российской Федерации.

Для становления сильной России и ее государственной власти и управления исключительно важное значение имеет конституционное положение о том, что на *территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств* (ст. 74 Конституции РФ).

Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться, но только в соответствии с Федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Для становления современного российского федерализма важно также то, что, как записано в п. 1 статьи 77 Конституции РФ 1993 г., *система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации* и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. В то же время, как записано в п. 2 статьи 77 Конституции РФ, в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации феде-

ральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Однако сам порядок избрания или назначения высших должностных лиц субъектов Федерации в Конституции РФ 1993 г. не прописан. В то же время опыт показал небезупречность существовавшей на рубеже веков практики их всенародных выборов.

После активного обсуждения законопроекта, внесенного в Государственную Думу Президентом В.В. Путиным о замене действовавшей в стране системы прямых выборов губернаторов (глав администраций) и других глав исполнительной власти субъектов Федерации их избранием законодательными собраниями регионов по представлению президента страны, данные предложения В.В. Путина были приняты и как закон вступили в действие с 2005 г. При этом учитывалось несовершенство прежней системы выборов губернаторов напрямую населением, нередко превращавшихся в соревнование «кошельков» олигархических, коррумпированных и иных лоббирующих групп, приводивших к власти далеко не всегда опытных, знающих и эффективных, но послушных им глав регионов.

Возражая предложению о переходе к новому порядку избрания глав регионов, ряд депутатов Государственной Думы и отдельные ее фракции, руководители некоторых политических партий, отдельные политтехнологи и политологи в качестве аргумента выдвигали тезис о том, что это противоречит принципам федерализма. Однако во многих довольно успешно развивающихся федеративных государствах главы субъектов Федерации, как известно, населением не избираются. Так, в Германии и Австрии института губернаторов нет вообще. В Индии губернаторы штатов назначаются президентом страны, в Австралии являются представителями королевы Великобритании, в США они избираются выборщиками, а не населением.

Единого стандарта в этом отношении, как видим, не существует. Важно, чтобы было обеспечено прочное единство страны, формирование эффективной вертикали исполнительной (равно, как и судебной) власти с учетом исторических традиций и особенностей развития страны.

Выступая с Посланием Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. Президент РФ Д.А. Медведев высказал соображения о том, чтобы предложения по кандидатурам будущих руководителей исполнительной власти субъектов Федерации представлялись Президенту только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах, и больше никем.

Таким образом, исключительное право выдвижения соответствующих кандидатур будет закреплено за публичными, открытыми политическими структурами, представляющими основную часть населения страны.

Упрочению российской государственности способствует и предусмотренное Конституцией РФ положение (ст. 78), согласно которому федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц, могут, по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации передавать последним осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В свою очередь органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Важно также, что *Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России.*

Подписание в марте 1992 г. Федеральных договоров центром не только с республиками, но и с краями и областями не снимало, конечно, полностью всех противоречий: кому-то из субъектов Федерации доставалось по договору больше, а кому-то меньше, продолжали проявляться и неравные условия в сфере реализации принципов бюджетного федерализма, экономического развития. Отчисления в федеральный бюджет далеко не пропорциональны налоговой базе разных субъектов Федерации.

Опыт показывает, что необходимо и далее обеспечивать наиболее тесное взаимодействие федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления, их взаимную

поддержку. Без этого невозможна реализация стратегии подъема, эффективное управление правовыми, а не командными методами.

Особенно важно сообща создавать рычаги, которые позволяют наиболее эффективно упорядочивать федеративные отношения, создать на действующей конституционной основе сбалансированную систему взаимных прав и ответственности Федерации и каждой ее составной части.

Для выстраивания такой системы уже предпринят и еще предстоит предпринять ряд новых шагов организационного, финансового и правового характера. В частности, *для сохранения и дальнейшего развития российского федерализма исключительно важное значение имеет четкое взаимодействие региональных и местных властей*. Поставлена задача, чтобы соответствующие федеральные органы обеспечивали работникам своих территориальных подразделений условия, гарантирующие их независимость от региональных и местных властей. В то же время обязанностью органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления остается организационная помощь федеральным органам при осуществлении ими своих функций на местах.

Для таких целей *разрабатывается твердо установленная процедура взаимодействия региональных и местных властей с территориальными подразделениями федеральных структур*.

Задачу координации деятельности территориальных подразделений федеральных структур было признано необходимым возложить на полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах. Они стали возглавлять федеральные коллегии – регулярные совещания руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Принципиально важно подчеркнуть *относительный (мягкий) характер разграничения предметов ведения и властных полномочий Федерации и ее субъектов*.

Согласно ст. 78 Конституции, те и другие органы власти «по согласованию» между собой «могут передавать» друг другу «осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам».

«Мягкость» разграничения предметов ведения и полномочий между Федеральным центром и субъектами Федерации, предоставленная Конституцией России возможность взаимной пере-

дачи части полномочий – «взаимное делегирование» полномочий – это одно из компромиссных положений, обусловленных переходным периодом, переживаемым страной, и незавершенностью процесса формирования российского федерализма. Его реализация, бесспорно, способствовала разрешению некоторых противоречий, возникших в девяностые годы между отдельными субъектами Федерации и федеральным центром, но не сняла их полностью. Так, конституционный конфликт, возникший в свое время между Российской Федерацией и Татарстаном, объявившим себя суверенным государством и «субъектом международного права», был в определенной мере разрешен Договором о разграничении предметов ведения и полномочий. Но только в определенной мере. В любой момент конфликт мог бы получить свое разрешение. Действовавшие в то время Конституция Татарстана и его Договор с Российской Федерацией, по сути, узаконивали статус Татарстана, приближенный к субъекту конфедерации.

Конституция РФ не сняла и не могла снять всех противоречий, связанных со становлением новой модели федерализма как формы устройства государственной власти и системы государственного управления, однако она заложила правовую базу для дальнейшего его совершенствования и обеспечения управляемости государством как единым целым.

Для правильной оценки современного состояния российского федерализма важное значение имеет и учет того, что ряд субъектов Федерации и органов местного самоуправления все еще порой принимают законы и разного рода иные правовые акты, противоречащие положениям Конституции РФ и зачастую ставящие под сомнение силу и значимость федеральных законов, центральных органов власти и управления, не соблюдают или не исполняют федеральные законы, указы Президента РФ, судебные решения. Так, только в 1995–2004 гг. в Министерство юстиции поступило более двух десятков тысяч нормативных правовых актов, принятых в субъектах Федерации, большинство из которых не соответствовало Конституции РФ и федеральному законодательству.

Как неоднократно отмечалось в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, субъекты Федерации практиковали издание правовых актов по предметам исключительного ведения Российской Федерации, часто искажали в своих законах смысл федеральных законов.

Низкий уровень соблюдения федерального законодательства представительными и исполнительными органами власти субъектов Федерации по-прежнему остается одним из значительных барьеров на пути к нормальным федеральным отношениям.

Стоит задача создать действенный механизм защиты единого правового пространства России как необходимого условия ее развития в виде единого федеративного государства, как можно быстрее законодательно закрепить систему инструментов федерального контроля за законностью нормативных актов субъектов Федерации, предусматривающую, в частности, ведение федерального Регистра правовых актов субъектов Федерации и установление конституционно-правовых санкций за умышленное неподчинение должностных лиц правовым актам федеральных органов власти.

Подводя итоги рассмотрения роли Конституции РФ 1993 г. в развитии федеральных процессов в России, следует отметить, что *с 1995 г. в регионах развернулась работа над доработкой уставов (региональных конституций) и открылась перспектива создания стройной системы конституций российских республик и уставов других субъектов РФ на основе Конституции России.* С этого года началось выравнивание статусов субъектов Федерации посредством заключения двусторонних договоров с исполнительными властями регионов. Так **шаг за шагом осуществлялся переход от унитарного государства, стоявшего на грани территориального распада, к прочной Федерации.** Любой другой вариант развития в то время грозил стране потрясениями с непредсказуемыми последствиями.

Анализ объективных и субъективных факторов, стимулирующих тенденцию дезинтеграции и блокирующих ее, показывает, что *потенциал единства Российской Федерации намного превосходит факторы мотивации обособления субъектов Федерации.* Противоположностью дезинтеграционных процессов выступают большинство факторов интеграции. Так, в комплексе историко-культурных факторов более весомы и социально значимы традиции многовекового совместного проживания российских народов, то единое социокультурное пространство, которое исторически сложилось. Россия, хотя и полинациональное государство, но образующие ее этносы характеризуются большим единообразием, нежели разнообразием. Конфессиональные различия

культурно-исторических ценностей (православно-христианских, католических, исламских, буддийских, иудейских) не разделяют Россию на противостоящие друг другу социокультурные общности. Нерусские народы за столетия подверглись глубокому и всестороннему воздействию русской культуры. Например, русским языком владеет подавляющее большинство нерусского населения России.

Интеграционные процессы в экономике проявляются и в формировании территориальных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ. В настоящее время функционируют также такие межрегиональные ассоциации, как «Сибирское соглашение», «Большая Волга», «Северный Кавказ», «Черноземье» и др. Этот процесс имеет и правовую основу – прежде всего Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации», который играет весьма важную роль в деле межрегиональной экономической интеграции.

Как поиск путей к межрегиональной интеграции следует рассматривать обсуждаемое в политических и административных кругах мнение о необходимости и возможности уже идущего процесса укрупнения субъектов Федерации, причем, конечно же, на базе развития экономических, социокультурных, политических взаимосвязей регионов в полном соответствии с положениями Конституции РФ.

В мире нет другого федеративного государства со столь значительным количеством субъектов федерации. Управлять страной, которая состоит из 89 субъектов, наделенных 6 разными статусами, крайне сложно. В государствах, сравнимых с Россией по таким параметрам, как территория проживания или численность населения, территориальных образований намного меньше. Так, в США их 51, в Китае – 30, Индии – 32, Канаде – 10.

Интеграционные процессы, приводящие в перспективе к укрупнению, объединению субъектов Федерации на основе продуманной концентрации и апробированной технологии в России все более набирают силу.

По инициативе объединяющихся субъектов с учетом референдумов об объединении нынешних субъектов РФ принимаются конституционные законы. Уже вступили в силу со дня их опубликования Федеральные конституционные законы об образова-

нии в составе Российской Федерации ряда новых субъектов Российской Федерации. В результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа создан Пермский край (закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ); в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа – новый Красноярский край (закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ); в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа создан новый субъект РФ с наименованием Камчатский край (закон от 23 июля 2006 г. № 2-ФКЗ).

Новый субъект РФ под наименованием Иркутская область создан в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ). 11 марта 2007 г. население Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа на референдуме проголосовало за объединение этих самостоятельных субъектов Российской Федерации в новый субъект РФ с наименованием «Забайкальский край».

Процесс создания новых субъектов Российской Федерации весьма непростой, требует значительного труда и времени. Для решения связанных с этим вопросов необходим значительный переходный период продолжительностью не менее 1,5–2 лет. В ходе его решаются многие вопросы правопреемства, осуществляется формирование органов власти нового субъекта РФ; координируется деятельность органов государственной власти объединяющихся субъектов; вносятся изменения в учредительные документы иных организаций в связи с переходом прав собственности, иных прав и обязанностей; формируется бюджет нового субъекта Российской Федерации.

По состоянию на сентябрь 2008 г. численность субъектов Российской Федерации сократилась с 89, какой она была в 1993 г., до 83 и в настоящее время включает в себя 21 республику, 9 краев, 46 областей, 4 автономных округа, 1 автономную область и 2 города федерального значения – Москву и Санкт-Петербург.

Укрупнение субъектов РФ, их объединение, конечно, не самоцель. Оно оправдано лишь в том случае, если отвечает чаяниям населения и обеспечивает более эффективное использование по-

тенциалов объединяющихся регионов и, следовательно, улучшение условий жизни людей.

Наличие объективных факторов интеграции в государстве, сохранения его единства, однако, не должно успокаивать ответственных политиков. Объективные факторы «работают» через субъективные. Они должны быть реализованы в эффективной политике, в системе организационных структурных и функциональных взаимозависимостей, в единстве государственной власти и управления.

Важную роль здесь играет работа по формированию новых центров социально-экономического развития в Поволжье, на Урале, Юге России, в Сибири и на Дальнем Востоке, создание сети инновационных территориально-производственных комплексов, совершенствование транспортной и энергетической инфраструктуры.

Большое внимание развитию современного российского федерализма уделил в своем Послании Федеральному Собранию Президент РФ Д.А. Медведев. «Что сегодня для нас особенно важно? – говорил Президент России.

Первое – это достигнуть оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами. Как вы знаете, здесь была проведена большая, можно сказать, огромная работа. Но мы все равно ежегодно уточняем параметры этого разграничения. В том числе вносим изменения в перечни имущества, необходимого для федерального, регионального уровня, для того чтобы полноценно исполнять свои функции. Считаю, что надо вернуться к этому вопросу и наконец определиться, сколько и какого имущества надо регионам.

Второе. До сих пор не найдена схема оптимального размещения по стране территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Их вообще очень много, надо их сокращать. А также нужна схема их эффективного взаимодействия с региональными органами власти. Напомню, что в соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему.

Однако эта норма Конституции в полной мере пока так и не реализована. Правительству следует еще раз изучить этот вопрос и представить необходимые предложения. В том числе с учетом

установленных критериев оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти и соответствующих органов субъектов Федерации.

Третье. Законодательные органы власти субъектов Федерации вносят в Государственную Думу множество инициатив, но законами из этих инициатив становятся лишь единицы. Это объясняется их недостаточной проработкой и большим количеством альтернативных законопроектов в Госдуме. А в целом плохой информированностью регионов о законодательном процессе на федеральном уровне. Полагаю, что здесь значительно большую роль, чем сейчас, мог бы сыграть Совет Федерации – как координатор законодательной деятельности представительных органов территорий. Прошу представить такие предложения с учетом предлагаемого мной нового порядка его комплектования.

И, наконец, еще один фактор, способный серьезно упрочить нашу Федерацию, – это поддержка национальных традиций и культур народов России. Считаю это не только условием укрепления федеративных основ, но и условием согласия в нашем обществе, единства российской нации – как залога стабильного, цивилизованного развития всей страны».

Только сбалансированная территориальная политика позволит обеспечить гармоничное развитие всей страны.

Необходимы официальные документы, конкретные меры воздействия на определенные территории, конкретные программы региональной деятельности государства. Эта деятельность многообразна, но в ней *выделяются три главных направления: помощи «проблемным» территориям (в том числе депрессивным районам), развитие средств коммуникации и разработка федеральных программ регионального развития России.*

«Проблемные» территории, прежде всего депрессивные и слаборазвитые, должны получать помощь государства. Но помощь эта должна не продлевать кризис, а преодолевать его за счет структурной перестройки хозяйства, переобучения рабочей силы, модернизации инфраструктуры, помощи желающим переехать в другие регионы и т.д. При этом к числу «проблемных» территорий могут быть причислены не только субъекты Федерации, но и отдельные их части, а если такие части разных субъектов соседствуют друг с другом, то из них могут создаваться еди-

ные федеральные округа для непосредственного оказания федеральной помощи.

Все более настоятельной становится разработка и реализация федеральных программ развития российских регионов. В них будет отражена точка зрения федеральной власти на то, какое направление в развитии данного района отвечает интересам страны в целом. Именно это направление государству следует поддерживать своими субсидиями, льготами и другими мерами. Такие программы должны быть лоцманами государственной политики.

Новые программы будут нацелены на среднесрочную перспективу (10–12 лет) и рассчитаны на то, что государственные инвестиции привлекут в 4–5 раз больше частных отечественных или иностранных капиталовложений, чтобы на государственный бюджет ложилось не более четверти будущих расходов по осуществлению программ. Первым примером могут служить программа развития Дальнего Востока, рассчитанная на гигантские инвестиции – около 370 трлн руб. на десятилетнюю перспективу, программа развития Южного федерального округа.

Но дело не только в инвестициях. Ключевая проблема – создание в регионах особо благоприятного инвестиционного климата, а в этом решающая роль принадлежит государственному регулированию. Здесь многое зависит от субъектов Федерации, межрегиональных ассоциаций и муниципальных властей. Именно местная инициатива должна сдвинуть дело с мертвой точки.

Как отмечал Президент РФ Д.А. Медведев, выступая с Посланием Федеральному Собранию России, «... межнациональный мир – это одна из главных наших ценностей. У нас исторически сложился уникальный и богатейший опыт толерантности и взаимного уважения. В то же время сохраняются проблемы, способные обострять межэтнические, межконфессиональные отношения. Среди них безработица (особенно в регионах с трудоизбыточным населением), правовая неурегулированность земельных отношений, нелегальная миграция и ряд других причин. Причем такие проблемы особенно чувствительны там, где не решаются социально-экономические вопросы. Где региональные и местные власти не помогают развитию малого бизнеса, не создают новые рабочие места.

Обращаю особое внимание: надо оптимизировать организацию миграционных процессов внутри страны и создать реальные

условия для повышения мобильности российских граждан – как эффективного способа перераспределения трудовых ресурсов, так и обеспечения права граждан на труд».

Федеральные власти все более понимают, что резкие различия между регионами по уровню развития и благосостояния населения расширяют экономическое и социально-политическое единство страны, и рассматривают региональную политику в числе главных направлений своей политической деятельности.

Сохранение и развитие России как федеративного государства во многом зависит от эффективной **национальной политики**, реализуемой в стране. В начале 90-х гг. России досталось в наследство множество проблем прежней советской национальной политики. К ним добавились и новые, порожденные распадом тоталитарного государства. Это были реальные угрозы шовинизма, сепаратизма, межнациональных конфликтов, политического национализма, разрушительных волн миграции и многие другие.

Фактически перед Россией в начале 90-х гг. стояла реальная угроза насильственного отторжения от нее ряда республик, ведущего к неминуемым кровавым конфликтам. Проявленные федеральной властью готовность к политическому компромиссу и решительность в пресечении экстремальных действий позволили резко снизить межнациональную напряженность и укрепить целостность Российской Федерации.

С середины 90-х гг. в большинстве республик наблюдается значительное ослабление национал-сепаратистских настроений. Однако этот процесс не идет сам по себе, автоматически. Так, осенью 2008 г. в Башкирии и Татарстане возникали некоторые опасения в связи с ростом националистических настроений. Несколько материалов в местных СМИ намекали даже на возможность их выхода из состава РФ, привязывая это к признанию Федеральным центром Южной Осетии и Абхазии¹.

«Считаю своим долгом, – говорил Президент РФ Д.А. Медведев, выступая с Посланием Федеральному Собранию России 5 ноября 2008 г., – предостеречь тех, кто надеется спровоцировать обострение политической обстановки. Мы не позволим разжигать социальную и межнациональную рознь, обманывать людей и во-

¹ См.: Аргументы недели. 2008. № 40 (126). 2-8 октября. С. 2.

влекать их в противоправные действия. Конституционный порядок и впредь будет обеспечиваться всеми законными средствами».

Для современного государственного строительства России все более характерным становится учет того, что самоорганизация этнических общностей, не имеющих своих национально-территориальных образований на территории Российской Федерации или проживающих за пределами таких образований, возможна в форме национально-культурных автономий. Соединение национально-культурной автономии с механизмами местного самоуправления позволяет ввести в современную жизнь традиционные формы самоорганизации (казачье, земское, городское и другое самоуправление).

Необходимы принятие законов и разработка государственных программ, направленных на сохранение и развитие культур национальных меньшинств и малочисленных народов России, *особенно в регионах европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока, Северного Кавказа.*

России предстоит еще немало сделать, чтобы создать такое федеративное устройство, которое обеспечит действительную прочность и незыблемость единства и территориальной целостности страны в полном соответствии с действующей Конституцией РФ.

4. Некоторые предварительные итоги реализации Конституции Российской Федерации

Таким образом, освоение Конституции РФ 1993 г., несмотря на выявившиеся некоторые ее недостатки, дало возможность сформировать «костяк» новой российской государственности на основе демократии и последовательного федерализма, уважения прав и свобод человека и гражданина России, равноправия и самоопределения народов, многопартийности и плюрализма мнений. Конституция РФ 1993 г. позволила всем ветвям власти – законодательной, исполнительной и судебной – на всех уровнях работать в основном совместно на основе конституционной легитимности, сохранить в стране гражданский мир и согласие.

Осуществлен постепенный переход от фактически унитарного государства, стоявшего на грани территориального распада, к более или менее прочной и добротной федеративной государственности. Реформирована ранее существовавшая практика

местного управления, местные органы власти выведены из строгой иерархии государственных органов благодаря становлению и развитию местного самоуправления, реализации принципа его конституционного закрепления как управления, отделенного от государственной власти.

Принят ряд мер по организации в новых условиях государственной и муниципальной службы как правового и социального института, по подбору, расстановке, подготовке и переподготовке, повышению квалификации кадров, созданию и укреплению кадровых структур практически во всех федеральных, региональных и местных органах, фактически заново созданы на федеральном и региональном уровнях многие службы (налоговая, антимонопольная, занятости и др.).

Органами государственного и муниципального управления много сделано по слову прежней административно-командной системы управления, по переходу к рыночной экономике.

Однако потребовалась большая и напряженная работа по реализации основных положений Конституции РФ, чтобы ушли в прошлое те времена, когда в стране была крайне тяжелая ситуация – месяцами врачи, учителя, шахтеры, металлурги, работники других отраслей не получали заработную плату, была большая задолженность также по пенсиям и пособиям, а экономика страны переживала состояние стагнации и развала.

Из-за ряда ошибок руководства России и резкого падения цен на нефть финансы страны были опустошены и практически полностью зависели от внешних заимствований. Это, в конечном счете, привело к дефолту 1998 г., который обернулся разорением многих предприятий, ростом бедности и безработицы. Инфляция тогда «съела» и без того невысокие доходы граждан России – в 1999 г. она составила 36,5%.

После августа 1998 г. ВВП России был примерно на 40% меньше, чем в 1991 г.

По отношению к 1991 г. реальные доходы граждан составляли лишь 40%, пенсии – и того меньше. В результате почти треть населения имела доходы ниже прожиточного минимума, т.е. полностью обнищала.

Тяжелое состояние дел в экономике и социальной сфере и, конечно, потеря многих ценностных ориентиров нанесли сильный удар обществу, усилили социальные болезни, коррупцию,

преступность. Обострился и демографический кризис: рождаемость падала, смертность росла. Богатая Россия все более превращалась в страну бедных людей и в тоже время – небольшой кучки богачей.

Государственная власть была в то время малоэффективной. Свидетельством тому стало ослабление всех государственных институтов и пренебрежение законом. Отечественные СМИ нередко действовали в интересах отдельных корпоративных групп, выполняли их экономические и политические заказы. Значительная часть экономики контролировалась олигархическими или откровенно криминальными структурами. В глубочайшем кризисе оказалось сельское хозяйство, многие другие важные для страны отрасли.

Лишь в самом конце 90-х – начале 2000-х гг. наступило время расчистки завалов, образовавшихся от разрушения «старого здания». При этом стране удалось остановить наиболее опасные тенденции в экономике и политической сфере. Не все решения, которые в те годы приходилось принимать руководству государства, имели долгосрочный характер, действия федеральных властей являлись скорее ответами на серьезные для страны угрозы, были нацелены на вывод ее из системного кризиса. Тем не менее ценой немалых усилий удалось предотвратить распад страны и остановить войну на Северном Кавказе. Сепаратизм отступил, а терроризму – при всей сохраняющейся остроте этой угрозы – были нанесены решающие, сокрушительные удары. Чеченская Республика стала полноценным субъектом Российской Федерации, здесь состоялись демократические выборы парламента и президента, принята Конституция республики. Развиваются экономика и социальная сфера. В итоге – восстановлено единое правовое пространство страны.

Фактически государственные власти только недавно подошли к **новому этапу** в развитии современного российского государства – к возможности развиваться высокими темпами, решать масштабные общенациональные задачи. Сейчас в стране имеются и достаточный опыт, и необходимые инструменты, ресурсы, чтобы ставить перед собой и решать действительно долгосрочные цели.

Как результат – ситуация в стране постепенно, медленно, но шаг за шагом начала меняться к лучшему. Сейчас Россия не толь-

ко преодолела длительный спад производства, но и вошла в десятку крупнейших экономик мира.

В 2000–2008 гг. экономика России развивалась в целом неплохими темпами. Вырос уровень жизни людей. За этот период реальные доходы населения увеличились более чем в два раза, на треть уменьшилось число людей с доходами ниже прожиточного минимума. В 2007 г. индекс промышленного производства в России составил 106,3% по отношению к 2006 г.

2000–2008 гг. показали, что в обществе уже есть достаточно высокий уровень согласия по принципиальным вопросам развития страны. Дан старт конструктивной, хотя и не без сложностей, совместной работе законодательной и исполнительной власти. Они доказывают способность к системной и плановой работе. Одобрены в целом программные документы о социально-экономическом развитии страны на период до 2020 г.

Крупным событием последних лет стало рассмотрение законов, совершенствующих федеративные отношения, а также меняющих положение дел в социальной и налоговой сферах. Их введение становится точкой отсчета нового времени и в государственном строительстве, и в правилах поведения в экономике. Россия вновь стала единой страной. В ней было проведено четкое разграничение полномочий Федерации, регионов и местного самоуправления. Одновременно передана большая часть функций в сфере социально-экономического развития на региональный и местный уровни, определена их финансовая и материальная база. По сути, произошла серьезная децентрализация властных полномочий. Хотя здесь еще многое предстоит сделать, однако вектор определен.

В России наступает период, когда власть обретает моральное право требовать соблюдения установленных государством норм и, в свою очередь, может и должна обеспечивать населению реализацию многих его прав, гарантированных Конституцией РФ (например, на труд, на жилище, на бесплатные медицинскую помощь и образование и др.).

В первые годы XXI в., как отмечал Президент России В.В. Путин, выступая на расширенном заседании Государственного совета 8 февраля 2008 г., в стране укреплены материальная база и реальная независимость судов.

И весь этот период в России последовательно работали над формированием устойчивой, дееспособной политической системы, удалось избавиться ее от порочной практики принятия государственных решений под давлением сырьевых и финансовых монополий, медиамагнатов, зарубежных политических кругов и оголтелых популистов.

Россия вернулась на мировую арену как сильное государство. Государство, с которым считаются и которое может постоять за себя. За последние восемь лет накопленный объем иностранных инвестиций в российскую экономику вырос не на какие-то проценты – в 7 раз, тогда как в предыдущий период чистый отток капиталов ежегодно составлял 10 – 15 – 20, а то и 25 млрд долларов США. В 2007 г. отмечен рекордный абсолютный приток капиталов в 82,3 млрд долларов.

Капитализация фондового рынка по отношению к 1999 г. выросла в 22 раза. По этому показателю мы еще в 2006 г. обогнали Мексику, Индию, Бразилию и даже Южную Корею, которая демонстрирует очень высокие темпы развития. На конец 1999 г. фондовый рынок составлял 60 млрд долларов, а в конце 2007 г. – 1 трлн 330 млрд долларов США.

Товарооборот России с зарубежными странами увеличился более чем в 5 раз. Ежегодно за границей бывает более 6 миллионов наших граждан.

Каждая из этих цифр иллюстрирует качественно новое состояние России как современного государства, открытого внешнему миру, в том числе для бизнеса и честной конкуренции.

В 2007 г. страна уже полностью восстановила утраченный за 90-е гг. уровень социально-экономического развития. Реальные доходы граждан превысили дореформенные показатели. Устойчиво растет экономика. В прошлом году Россия достигла самого большого прироста ВВП за последние 7 лет – 8,1%. По итогам 2007 г. (согласно данным международных экспертов) Россия опередила по объему ВВП, рассчитанному по паритетной покупательной способности такие страны «восьмерки», как Италия и Франция, и вошла в семерку крупнейших экономик мира.

Начались крупномасштабные проекты в энергетике, транспортной инфраструктуре, машиностроении, жилищном строительстве. Идут структурные реформы в авиа- и судостроении,

привлечены значительные инвестиции в производство автомобилей и железнодорожной техники.

По наиболее чувствительным для государства направлениям созданы обладающие большими финансовыми и организационными возможностями государственные корпорации. Намечены изменения к лучшему и в сельском хозяйстве. Созданы значительные финансовые резервы, защищающие страну от внешних кризисов и гарантирующие исполнение социальных обязательств в будущем.

В целом обеспечены макроэкономическая устойчивость и финансовая самостоятельность страны. Как результат в течение двух последних лет в России наблюдается настоящий инвестиционный и потребительский бум. Реальные доходы людей за 8 лет выросли в 2,5 раза. Пенсии – также почти в 2,5 раза. Безработица и уровень бедности уменьшились более чем в 2 раза.

В настоящее время, чтобы в непростых условиях глобальной конкуренции занимать ведущие позиции, мы должны расти быстрее, чем остальной мир, опережать другие страны и в темпах роста, и в качестве товаров и услуг, и в уровне образования, науки, культуры. Это вопрос нашего экономического выживания, достойного места России в изменившихся международных условиях.

Характеризуя сложившуюся в итоге ситуацию в целом, прежде всего следует отметить, что российская государственность, власть и управление, российский многонациональный народ, несмотря на некоторые характерные для последних лет положительные явления и процессы, переживают сейчас исключительно сложную и ответственную полосу своего исторического развития. Легитимация всех ветвей власти на уровне Российской Федерации, субъектов РФ, местного управления и самоуправления, повсеместное проведение демократических выборов, повышение темпов роста производства по многим видам экономической деятельности, повышение уровня жизни народа, наполнение рынков товарами народного потребления, увеличение объема ресурсов, выделяемых обществом на подъем экономики, на развитие науки, образования и культуры, безусловно, свидетельствуют об определенных позитивных сдвигах в стране, о постепенном создании условий для положительных тенденций.

Благополучие и достойная жизнь россиян – главная задача власти. Однако в России еще далеко до комфорта. Очень многим

тяжело растить детей, обеспечивать достойную старость родителям, трудно жить. Одна из наиболее острых проблем – та, что граждан России из года в год становится все меньше. Несколько лет численность населения страны ежегодно уменьшалась на 600–700 тыс. человек. При сохранении такой тенденции уже через 15 лет россиян могло бы стать меньше на 22 млн человек, выживаемость народов России может оказаться под угрозой. Нам реально грозило стать дряхлеющей страной.

Определенную роль в исправлении ситуации должны сыграть и уже играют, хотя и с разной степенью успешности, четыре хорошо известных приоритетных национальных проекта – «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Развитие АПК».

Несмотря на их реализацию все еще в сложном положении находятся образование, наука, культура, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, дороги, транспорт. Они получают недостаточное финансирование из федерального и местных бюджетов, многие из которых весьма дефицитны. Миллионы работников этих отраслей, а также металлурги, шахтеры, труженики ряда других отраслей получают весьма низкую зарплату.

Сегодня по важнейшим показателям здоровья Россия уступает многим странам. Так, продолжительность жизни у нас на 12 лет ниже, чем в США, на 8 лет ниже, чем в Польше, на 5 лет ниже, чем в Китае. Прежде всего, это связано с высокой смертностью в трудоспособном возрасте. Детская смертность, хотя и сокращается, но все равно остается в полтора – два раза выше, чем в развитых странах. Одной из главных причин такого положения остается неэффективность отечественного здравоохранения, качество и доступность медицинских услуг продолжают снижаться, хотя затраты растут.

По данным официальной статистики, за 1993–2007 гг. динамика численности беженцев и вынужденных переселенцев, безработных, в том числе официально зарегистрированных в органах государственной службы занятости, оставляет желать лучшего. Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума составляет 30,7 млн человек. По подсчетам независимых ученых и общественных организаций, социально-экономическое положение в стране было еще хуже: за чертой бедности находилось более 50 млн человек, численность беспри-

зорных составляла 4 млн человек, беженцев и вынужденных иммигрантов – 6,5 млн человек, принимающих наркотики – 5,1 млн человек. При этом за 1992–2007 гг. резко увеличилась неравномерность распределения населения по уровню доходов, что способствует усилению социально-политической напряженности в стране, является одним из конфликтных факторов. На рубеже веков на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходилось 32% денежных доходов, тогда как на долю 10% наименее обеспеченного населения – всего 2,4%, т.е. в 13 раз меньше. В 2007 г. этот разрыв увеличился до 15 раз. В это же время в развитых капиталистических странах, в том числе в США, он гораздо меньше – всего 6–8 раз.

В стране все еще высока преступность, в том числе по наиболее опасным видам: коррупционность государственных и муниципальных чиновников, бандитизм. Необходимо резкое повышение эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти, всей системы управления. Работу госаппарата можно признать действительно эффективной лишь в том случае, если он успешно решает проблему оптимальной защиты интересов государства и населения, социальных групп и каждого человека.

Мировой финансовый кризис 2008 г., начавшийся на национальном рынке США, вызвал спад на финансовых рынках всей планеты и приобрел глобальный характер. В связи с глубокой интеграцией России в мировое хозяйство этот кризис в условиях глобализации не может не отразиться негативно и уже отражается на нашей стране, ведя к замедлению развития экономики. В «зону риска» постепенно втягиваются и российские банки, консалтинговые и инвестиционные компании, строительные фирмы, большие агропромышленные холдинги – ведь они работают в реальных рыночных условиях. В связи с этим возможны уже получившие некоторое развитие такие негативные процессы, как сокращение занятости, особенно в офисной сфере, снижение заработной платы и задержки с ее выплатой, увеличение численности безработных, а в связи с этим – уменьшение объемов производства и реальных доходов населения.

«Для защиты нашей экономики от внешних рисков уже многое было сделано, – говорил Д.А. Медведев, выступая 5 ноября 2008 г. с Посланием Президента РФ Федеральному Собранию

России. – Не зря мы накапливали золотовалютные и бюджетные резервы. Не зря перешли на среднесрочное бюджетное планирование. А при первых признаках воздействия глобального кризиса на нашу финансовую систему предприняли оперативные шаги по нормализации положения. Правительство приняло программу действий по минимизации последствий кризиса в России. По оздоровлению банковской системы и поддержке отдельных секторов экономики. Сегодня главное – эти меры полностью реализовать.

Обращаю особое внимание Правительства, Банка России, всех государственных организаций: промедление с реализацией этих мер недопустимо. Надо прежде всего пробить образовавшиеся в экономике «финансовые тромбы». Так, чтобы выделенные средства дошли до их конечных получателей. Я имею в виду предприятия в таких важнейших отраслях, как сельское хозяйство и строительство, машиностроение и оборонно-промышленный комплекс. А также до малых предприятий. При этом каждый рубль должен тратиться эффективно, значит, с умом.

Экономический кризис – не нужно обольщаться – еще далек от завершения. Весь этот период нам надо быть предельно собранными и с максимальным вниманием относиться как к эффективности нашей работы, так и к обоснованности новых планов и программ. Это касается и государства, и бизнеса, и каждого конкретного человека.

Уверен, что мы справимся со всеми трудностями и уже в ближайшем будущем сформируем современную самостоятельную финансовую систему, способную противостоять любым внешним вызовам и обеспечить стабильное решение собственных задач»¹.

Как видим, в стране еще очень много нерешенных проблем, причем не только в области собственно организации государственного строительства, государственного и муниципального управления и кадровой политики, но и, особенно, в решении тех задач, которые стоят перед органами власти и управления по развитию подлинной демократии, укреплению экономики, совершенствованию социальной сферы, межнациональных отношений.

¹ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г. //Российская газета – Неделя. 2008. 6-12 ноября.

Конечно, настоящая демократия не утвердится в стране бедных, в стране, где многие люди (чуть ли не половина населения) лишены возможности обеспечить себе достойный уровень жизни, где столь велики различия (в 15 раз!) в уровне жизни самых бедных и самых богатых, где почти треть всех доходов, по данным Госкомстата России, достается новоявленным нуворишам, самым обеспеченным россиянам, а лишь 2 процента – самым бедным.

И дело не в том, чтобы подобно известному советскому казахскому акыну Джамбулу Джабаеву славить нашу Конституцию 1993 г., как он славил «сталинскую» Конституцию СССР 1936 г., утверждая, что будто бы это:

«Закон, по которому радость приходит,
Закон, по которому степь плодородит,
Закон, по которому сердце поет,
Закон, по которому юность цветет...»

Как известно, Конституция 1936 г. не помешала наступлению тех негативных процессов, которые произошли в 1937 г. и продолжались в последующие годы – ограничению демократии, правовому, судебному и внесудебному произволу, массовым репрессиям. Не помешала она и насильственному выселению с мест постоянного проживания в восточные районы страны в августе 1941 г. миллиона немцев Поволжья, в октябре 1943 г. – июне 1944 г. 92 тыс. калмыков, 609 тыс. чеченцев, ингушей, карачаевцев, балкарцев, 228 тыс. крымских татар, болгар, армян, греков, 95 тыс. турок, курдов, хемшилов. Лишь в середине 50-х годов прошлого века большинство этих репрессированных сталинизмом народов были реабилитированы и могли возвратиться на свою историческую родину.

Было бы опасным заблуждением думать, что с принятием даже самой демократичной по духу Конституции сразу же всем в России станет жить хорошо. Но то, что без нее было бы еще хуже, становится все яснее и яснее.

Предстоит еще многое сделать, чтобы реализовать провозглашенные действующей Конституцией РФ положения о России как демократическом правовом государстве, в котором человек, его права и свободы действительно являлись бы высшей ценностью, а их признание и защита – обязанностью государства.

Пока еще, к сожалению, не для всех Российская Федерация, как записано в статье 7 Конституции, является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в котором на должном уровне обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства и детства, инвалидов и пожилых граждан. Однако в последние годы для реализации этих конституционных положений в стране немало делается, в том числе благодаря реализации приоритетных национальных проектов.

Как отмечается в Послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию России от 5 ноября 2008 г., «заявленные Конституцией цели, ценности и механизмы доказали свою состоятельность. Помогли нашему обществу преодолеть трудности и выйти на путь устойчивого развития. И мы будем дальше максимально использовать потенциал Основного закона.

Главное – сделать все необходимое, чтобы помочь людям проявить себя. И особенно открыть дорогу способным и деятельным молодым людям. Они ровесники новой, демократической России. В них ее открытость, ее свободный дух, стремление ко всему передовому. И им предстоит нести ответственность за сохранение наших фундаментальных ценностей.

Свободное развитие людей и их социальная защита всегда будут приоритетом государственной политики. Будут нашей главной заботой. Будут целью развития нашего общества.

Мы с вами живем в свободной и в современной стране. И мы уже многое сумели сделать. У нас есть положительный опыт создания демократического государства. Есть не просто успехи, есть настоящие победы. И мы вместе идём вперед, чтобы вместе находить ответы на самые сложные вопросы. Чтобы снова добиваться успеха. И снова – побеждать».

*Старостин А.М., д. полит. н., проф.,
проректор по научной работе СКАГС*

СОВРЕМЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА И МОЛОДЕЖЬ

В современном российском обществе, которое уже более полутора десятилетий находится в трансформационном процессе, критического значения достигли кадровые проблемы. Причем, речь идет не столько даже о количественной стороне дела: за постсоветский период объем подготовки специалистов с высшим образованием вырос почти вдвое. Хотя и уменьшились, соответственно объемы подготовки специалистов рабочих профессий. Но все чаще и острее поднимается вопрос о качественной стороне подготовки кадров. Президент РФ Д.А. Медведев на совещании 23 июля 2008 г. отметил, что государство слабо занимается вопросами кадровой работы. За 15 лет мы ничего нового не сказали, целостной системы нет, нет единой системы мониторинга и информации о вакансиях, кадровые службы архаичны, не соответствуют задачам дня.

Одним из препятствий развития является низкий уровень кадровой ротации. Как результат, нет «скамейки запасных», а решения о назначении на ведущие должности нередко принимаются по знакомству, по принципу личной преданности.

Эти и некоторые другие характеристики кадровой ситуации, высказанные в выступлении Д.А. Медведева, являются признаками того, что сложившаяся практика кадровой работы оказалась недостаточно продуманной на перспективу и, в итоге, малопродуктивной.

В связи с Указом Президента РФ развернулась работа по форсированной подготовке Федеральной программы создания резерва кадров. В середине декабря 2008 г. истекают сроки ее завершения. Соответственно, ускоренными темпами разрабаты-

ются и региональные программы. К разработке программы Ростовской областной администрации подключена и Северо-Кавказская академия государственной службы. Ожидается, что специалисты СКАГС будут консультировать администрации ряда регионов ЮФО в реализации аналогичных проектов. Словом, речь идет о новой российской реформе – кадровой, затрагивающей федеральный, региональный и местный уровни кадровой работы. Дело это нужное и важное. Единственно, что здесь смущает – это чрезвычайный, форсированный подход и совершенно недостаточный объем ресурсной базы, имеющийся для решения данных проблем.

Все это наводит на смутные ощущения и ассоциации с тем, с чем мы сталкивались в опыте своей собственной страны и ряда других стран, идущих по «революционному пути».

Например, сталинская «кадровая революция» 30-х годов делала упор на так называемых «выдвиженцев» – быстрое продвижение молодых людей, специалистов в армии, спецслужбах, партийном аппарате, производстве, науке. Основной мотив – переломить консерватизм, стереотипы деятельности старших поколений, имевших сложившийся социально-политический и профессиональный опыт, переучить которых на новый лад в быстрые сроки не представлялось возможным. Ставка на молодежь, «выдвиженцев», несмотря на большие человеческие потери, исторически себя оправдала. СССР смог победить в жесточайшей войне, создать крупную и технологически продвинутую индустрию, построить сверхдержаву и собственную систему мировой поддержки, опираясь прежде всего на новую генерацию управленцев, политиков, специалистов.

Однако советское общество 30-50-х годов XX в. было демографически избыточным, молодым. Постсоветское же – демографически дефицитно и высоковозрастно. Здесь такой маневр вряд ли возможен. Хотя его и можно спланировать и отчасти реализовать, опираясь прежде всего на государственно-административные механизмы.

Почему именно на них? Поскольку «институциональная матрица» постсоветской России, несмотря на 15 лет рыночных и политических реформ, все еще далека от «институциональной матрицы» западного образца и гораздо ближе к системе управления советского и имперского типа.

Базовые российские социальные институты вертикальны, государство выполняло и продолжает исполнять свою доминирующую функцию решительно во всех сколько-нибудь важных социально-экономических, политических и прочих новациях.

Этим мы радикально отличаемся от обществ западного типа, где гражданские институты, т.е. горизонтальные социальные взаимодействия, доминируют или уравнивают вертикальные и соблюдается некий «общественный договор» между гражданами и государством, а судебная власть обладает реальной независимостью от тех и других¹.

К этому следует добавить, что постсоветская командно-административная система оказалась существенно уступающей своему прежнему прототипу и в кадровом, и в управленческом аспектах. Здесь мы сталкиваемся с такими «болевыми точками», как:

- командно-клановый подход в управлении и подборе кадров;
- всепронизывающая коррупционность;
- образовательные диспропорции в плане специализации в области государственного и муниципального управления;
- диспропорции гендерно-возрастного характера;
- формализм и бюрократизм в контактах с населением, бизнесом и в межведомственных взаимодействиях;
- существенная ресурсная необеспеченность многих государственных проектов и инициатив и др.

Все это существенно снижает эффективность и оперативность государственной машины и требует постоянных коррекций на сроки и качество реализации государственных решений.

Тем не менее, по многим соображениям, включая и мотивацию, схожую с мотивацией «кадровой революции» советского типа, молодежь выступает как единственный ресурс в качественном решении назревших кадровых и управленческих проблем. Как говорил еще много лет назад известный наш поэт, нобелевский лауреат Иосиф Бродский: «Молодежь, ничего не попишешь – не задушишь, не убьешь – так и помрешь!»

Вместе с тем, анализируя «качество человеческого материала» современной российской молодежи, мы сталкиваемся с рядом серьезнейших проблем, требующих незамедлительного решения.

¹ См.: Кирдина С. Институциональные матрицы и развитие России. Новосибирск, 2001.

Иначе молодежь сама быстро превратится из некоего ресурса, на который мы рассчитываем в настоящем и будущем, в точку приложения существенных государственных затрат.

Анализ государственной (перепись населения, 2002 г.) и ведомственной статистики за 2001-2007 годы, результатов социологических исследований, позволяет определить следующие негативные тенденции в качестве молодежной популяции:

- постепенно уменьшается доля молодежи в составе населения и, соответственно, трудовых ресурсов, что обусловлено снижением рождаемости, высоким уровнем смертности в младших возрастных группах населения;

- ухудшается состояние здоровья молодого поколения, его психические, соматические и репродуктивные параметры;

- увеличиваются масштабы отрицательного девиантного поведения среди молодежи: хулиганство, насилие, проституция, совершение тяжких преступлений; отмечается тенденция «омоложения» организованной преступности;

- деформируется система ценностей, в частности, подорван престиж добросовестного труда, честности, коллективизма, работы в сфере материального производства; увеличивается разрыв между растущими запросами молодых людей в сфере потребления и ослаблением мотивации к труду. Молодежь при выборе профессии отдает предпочтение отраслям, связанным с финансами, обменом и перераспределением товаров и услуг, управленческой деятельностью в негосударственном секторе; крайне слабый ее приток в материальное производство, а также в науку, культуру и образование ведет к старению кадров в этих жизненно важных секторах;

- наблюдается кризис молодой семьи, который проявляется в уменьшении числа брачных союзов среди молодежи, распаде (до 50 %) молодых семей в первые 5-7 лет совместной жизни, сокращении рождаемости, бедственном положении многодетных и неполных семей, росте негативных явлений в воспитании, образовании, социализации детей в кризисных семьях;

- каждый третий ребенок (а в некоторых субъектах РФ – каждый второй) рождается вне брака, что сказывается на воспитании детей в будущем;

- увеличиваются темпы социального сиротства (дети-сироты

при живых родителях) приобретает контуры национальной трагедии;

- сохраняются условия, ограничивающие возможности части подрастающего поколения в получении начального, среднего (в том числе специального) и высшего образования;

- углубляется разрыв между поколениями, падает авторитет родителей; на фоне критического отношения к их образу жизни, ценностям и взглядам возникает «конфликт поколений»;

- две трети молодых людей живут в зоне бедности, 10% - нищенствуют, что ведет к негативным изменениям в общественном сознании молодежи в целом, росту числа преступлений, совершаемых на почве корысти;

- чрезмерная дифференциация в уровнях доходов различных категорий населения и обусловленный этим разрыв в качестве получаемого общего, специального среднего и высшего образования, а также культурного развития, что в целом постепенно сужает слой молодежи, из которой общество и государство могут черпать будущую экономическую, политическую и духовную элиту; по этой причине «за бортом» общественного развития остается немалое число способных молодых людей¹.

К обозначенным общим тенденциям и «болевым точкам» можно присовокупить ряд иллюстративных моментов, связанных прежде всего с источниками пополнения новой кадровой популяции инновационными кадрами.

В этом плане вполне понятна тревожность и риски прежде всего качественных показателей вузов в их кадрово-управленческом аспекте. Кто учит, кто готовит высококвалифицированные кадры?

Вот данные за 2007 год². При внешне благополучных качественных характеристиках – свыше 61 % профессорско-преподавательского состава вузов – кандидаты и доктора наук, в

¹ См. подробнее: Скворцова М.Б. Молодое поколение в системе человеческого потенциала как фактор социально-экономического развития региона (на примере Северо-Западного федерального округа) / Автореф. канд. дис. эк. наук. – СПб.: Институт проблем региональной экономики Российской академии наук, 2007. С. 10-12.

² См.: Научный потенциал вузов и научных организаций Федерального агентства по образованию – 2007. Статистический сборник. СПб., 2008. С. 31.

возрасте до 35 лет данная страта составляет лишь 12 %, а возрастная страта свыше 60 лет – 24 % или вдвое больше. А если взять только докторов наук, которые выступают как научные руководители, субъекты образования научных и профессиональных школ, то молодежная их страта в вузах совершенно ничтожна – 1,5 %, а старшая возрастная страта (свыше 60 лет) – 50 % от числа докторов наук, или по численности почти в 40 раз больше.

Среди руководящего состава вузов, включая руководителей структурных подразделений, молодых людей в возрасте до 35 лет – 16 %, а в возрасте свыше 60 лет чуть больше – 17 %. И перспектив перелома ситуации пока не предвидится.

А вот данные из материалов только что завершившегося III Всероссийского социологического конгресса¹. Доцент Я.В. Дидковская из Екатеринбурга провела опросы и интервью со старшекурсниками и аспирантами. Доля молодых людей, которые собираются строить карьеру в сфере науки и образования, не превышает 7 % выпускников вузов.

Еще несколько зарисовок с Социологического конгресса, где работала специальная секция «Социология молодежи» и было представлено почти 200 докладов.

Данные по опросам московских студентов. В их мотивации на карьере абсолютно преобладают факторы «связей, поддержки влиятельных лиц, знакомств» (около 65 %), существенно опережая опору на факторы «трудолюбие, добросовестность» (27 %) и «качественное образование» (35 %).

В устройстве на работу у 70 % рассчитывают в первую очередь на помощь со стороны родственников, друзей, знакомых, 16% – СМИ, 5 % – на интернет.

В целом же, по данным доклада ООН в настоящее время в России по специальности устраивается лишь 18 % выпускников вузов. При этом данный процент за последние 6-7 лет упал почти вдвое. Социологические исследования показывают, что даже трудоустроившиеся и проработавшие на производстве от одного до трех лет выпускники в среднем один раз успевают поменять работу.

Эта проблема весьма волнует в том числе и студентов

¹ III Всероссийский социологический конгресс. Москва 21-24 октября 2008 г. Сб. докладов и тезисов (электронная версия). М., 2008.

СКАГС. 58 % студентов факультета ГМУ, 55 % факультета мировой экономики считают будущее трудоустройство проблемой. На этих же факультетах наибольший процент подрабатывающих во время учебы. Всего в СКАГС совмещают работу с учебой 22 % студентов. У 2/3 из них работа не связана с профилем будущей профессии¹.

Эти данные соотносятся с массовой практикой. Следует также подчеркнуть, что ни бюджетные организации, ни корпорации, ни кадровые агентства за выпускниками вузов не гонятся, защиты дипломных работ и ГЭК не посещают. Если все это будет введено в практику ближайшего времени, то следует ожидать и каких-то существенных сдвигов в кадровой политике, ориентации на талант, труд, ответственность. Если ситуация не будет переломлена, то никакие министерские реформы и внутривузовские реорганизации не приведут к серьезным сдвигам. Качество подготовки специалистов будет продолжать снижаться.

На проблемы кадровой политики следует взглянуть с еще одной точки зрения – качественного своеобразия самого молодежного сообщества, уровня его гомогенности и взаимосвязанности. Кого мы можем рекрутировать в управление, инновационную деятельность, серьезный бизнес, производство, сферу услуг? Достаточен ли для этого потенциал молодежного сообщества? На какую деятельность оно сориентировано?

Эти вопросы закономерны для российского общества наших дней. Если раньше плакаты типа: «А ты записался...?» срабатывали, поскольку и образование работало как «социальный лифт», и государство создавало мощную карьерную мотивацию и поддержку кадровых ротаций, то сейчас этого нет.

Приведем классификацию и расчеты одного из наших молодых исследователей кандидата политических наук Ирины Кольжановой, которая в молодежном сообществе выделяет 5 групп:

1) «инноваторы», наиболее инициативная, предприимчивая часть молодежи, ориентированная на предпринимательство, бизнес, рассчитывающие на собственные силы и возможности их реализации, поддерживающая приоритеты частичной собственности, конкуренции, рынка – свыше 20 %. Преимущественный

¹ См.: Бабанов А.Б., Еременко Н.Н. Мониторинг состояния образовательного процесса СКАГС. Ростов н/Д, 2008.

ареал расселения этой группы – крупные города и урбанизированные территории;

2) «традиционалисты» – около 20 %, ориентированы на общественную и государственную собственность, не приветствуют рыночные реформы, видят в государстве основной механизм стабильности и выступают против конфронтации с советским периодом истории;

3) «неопределившиеся» – около 40 %, конфронтационно относятся к крупным собственникам, новым «хозяевам жизни»; полагают, что улучшение их жизни от них не зависит, не видят путей самореализации в условиях современных рыночных реформ;

4) «эмигранты» – 10 %, молодые люди, нацеленные на выезд за границу, не идентифицирующие себя с российским народом, его историей и судьбой;

5) «маргиналы» – около 10 %, довольно быстро растущая в последнее время группа, не ориентированная на общие этические и правовые нормы и ценности, не участвующая в материальном и духовном производстве.

Анализ возможностей представителей данных групп для развития страны, поддержки власти, новых социальных проектов показывает расколотость молодежного сообщества по политико-идеологическим и ценностным платформам, нестыковку этих платформ, невозможность «склеить» большие смешанные консолидированные группы. По крайней мере эти процессы невозможны на путях самоорганизации. Остается сила государственного воздействия и информационного манипулирования.

В чем-то похожая картина дифференциации молодежного сообщества представлена известным российским социологом В.А. Ядовым¹. Он пишет: «В возрастной когорте молодых грубо приближенно можно выделить несколько групп: а) прозападники; б) русские патриоты-фанаты; в) прагматики, не имеющие собственной идейной позиции; г) не большая, но заметная часть экстремистов (крайне левые и полуфашисты), каковых я объединяю с криминальными группировками, и, наконец, д) подавляющее большинство общественно-политически равнодушных, отчужденных и от власти, и от гражданской жизни простых людей

¹ См.: Отцы и дети: поколенческий анализ современной России. М., 2005. С. 257-258.

(в массовых опросах категория «мы простые люди, от нас ничего не зависит») обычно составляет одну треть или больше...».

Из трех первых типизированных групп, скорее всего, прагматики имеют наибольшие шансы выйти на авансцену, ибо такова общемировая тенденция. Но еще более – российская. Это люди, не имеющие жизненных принципов, кроме одного – действовать с выгодой для себя и тех, кого они полагают «своими». Так называемое переходное состояние общества дает прагматикам наилучшие возможности реализовать свою инициативу, поскольку социальные институты разбалансированы, нормы и практики социальных отношений гибридные. Поэтому доминирует прагматизм принятия решений «по ситуации».

В условиях такого гибридно-конгломератного состава молодежного сообщества согласно оценке ведущих социологов мира (Э. Гидденс, П. Бурдьё) основные направления социальных изменений определяются соотношением сильно- и слабонересурсных социальных субъектов. То же касается и молодежного сообщества. Поскольку контроль за основными ресурсами в России остается за государством и административной элитой, от него и от соответствующего «большого проекта», нацеленного на поддержку определенных групп молодежи, зависит прежде всего формирование сильноресурсных социальных субъектов.

Государство правильно определилось на перспективу, увидев в молодежи прежде всего кадрово-управленческий резерв. Поэтому успех такого проекта будет зависеть от эффективности мер и ресурсов, направляемых на его поддержку.

Что видится в таких подходах наиболее целесообразным?

Основываясь на последних проработках регионального уровня, связанных с проблемой управленческо-кадрового резерва¹, следует обратить внимание на следующие тенденции.

Создание резерва кадров госуправления и прежде всего его молодежной составляющей призвано существенно улучшить состояние дел в аппарате, подведомственных организаций и территориях за счет привлечения к руководству прежде всего нового

¹ См. подробнее: Рудой В.В., Понеделков А.В., Сидоренко И.Н., Старостин А.М. Современные подходы к формированию резерва на гражданской государственной службе. Ростов н/Д, 2008.

поколения образованных, высокопрофессиональных, креативных, высокоответственных кадров, уже имеющих руководящий опыт.

На базе резерва кадров госуправления в первую очередь целесообразно сформировать субрезервные группы для решения проблем, входящих в области риска или кризиса:

- группа резерва кризисных управляющих территориями, ведомствами и отраслями, организациями;

- группа резерва управленцев и специалистов, нацеленная на реализацию крупных государственных проектов;

- группы резерва руководителей, способных заместить вакантные должности;

- группы руководителей и специалистов на временную замену (болезнь, декретный отпуск, длительная командировка руководителей или их временный перевод на должности в качестве кризисных управляющих и т.п.);

- группы резервистов, перемещение которых меняет количественные и качественные кадровые параметры системы госуправления и ее подсистем и др.

Оценивая примерно численность управленческих кадров, применительно к которой может вестись работа по резервированию на региональном уровне, следует вспомнить, что, к примеру, в 80-е годы число управленческих кадров, входивших в номенклатуру Ростовского обкома КПСС, составляло примерно 6000. Из них руководители промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта и др. – порядка 2000. Остальное – социальная сфера, партийные кадры. В наше время разгосударствления и деидеологизации численность номенклатуры кадров госуправления вряд ли превышает 4000. Из них – региональные представители федеральных министерств и ведомств и региональная госслужба примерно 2000 (впрочем, эти цифры можно уточнить).

Для того чтобы обеспечить высокую динамику обновления и эффективность включения резерва руководителей в систему госуправления на региональном уровне (например, Ростовской области) следует предусмотреть выполнение ряда условий:

прежде всего определить приоритетность в формировании управленческого резерва с точки зрения краткосрочной, ближнесрочной и долгосрочной перспективы.

В краткосрочной перспективе важно провести инвентаризацию, оценку и выделение наиболее важных, кризисных и при-

оритетных по иным основаниям ведомств, организаций, структурных подразделений в системе госуправления, требующих оперативного обновления руководства. А затем – подбор и стажирование кандидатов в руководители, освобождение не справившихся или нединамичных руководителей и назначение (либо рекомендование к избранию) резервистов.

Вряд ли стоит увеличивать численность оперативного резерва руководителей областного уровня за пределы 100-150 чел. Речь может идти о мероприятиях по выдвижению или ротации (внутри- или межведомственной) на протяжении 0,5-1 года. Предварительно резервисты могут пройти переподготовку и стажировку по новой системе в соответствии с Указом Президента РФ № 1474.

В среднесрочной перспективе круг кандидатов в резерв областного уровня следует расширить до 3000-3500 чел. Соответственно, следует предусмотреть создание системы основной и учетно-контрольной номенклатуры должностей госуправления Ростовской области, включающей паспортизацию этих должностей.

В состав резерва на каждую должность могут быть включены как кандидаты, уже имеющие опыт управленческой работы, так и готовящиеся к этой работе из числа действующих специалистов, проходящих обучение в вузах и аспирантуре. В таком случае они должны в обязательном порядке пройти дополнительное обучение, стажирование и, возможно, зачисление на внештатные должности.

Определенное число внештатных должностей в целях проверки и подготовки резерва, а также для выведения с должностей неперспективных руководителей (для определения их дальнейшего применения) должно быть заложено в систему работы с резервом.

В долгосрочной перспективе должно быть предусмотрено формирование системы работы по диагностике, обучению, стажированию не только будущих и действующих молодых специалистов, но и одаренных школьников, проявляющих организаторские и лидерские способности (специализированные олимпиады и конкурсы, специализированные классы и др.).

Особое место, прежде всего в запуске системы внутреннего резерва, имеет **ротация кадров** госуправления. Она может иметь ограниченный характер, в случае использования руководителей-

резервистов, проживающих в г. Ростове н/Д или в ближайших городах (Аксай, Азов, Батайск). Для расширения круга и возможностей ротации необходима поддержка со стороны областного бюджета для выделения служебного жилья, «подъемных» и др. ресурсов. Это может делаться по опыту организации работы Госдумы, ее депутатского корпуса и аппарата. Данная мера носит затратный характер (например, построить современную гостиницу служебного типа), но может себя быстро окупить за счет значительного роста динамики обновления руководящих кадров.

Особого внимания, обсуждения и разработки соответствующих мер требует проблема **рисков** в работе с резервом.

В порядке перечисления укажем на следующие вопросы:

– традиционно и с давних времен встречающийся и неизменно повторяющийся списочный (формальный) подход к резерву. К тому же, в наше динамичное время прежде всего внешний резерв выступает не только резервом госуправления, но и бизнеса, корпоративного управления. Поэтому, дабы избежать рисков формализации, акцент следует делать на преимущественное использование внутреннего резерва (госслужба, управление госучреждениями);

– лица, включенные в резерв традиционно, а в наше время в особенности, рассматриваются уже действующими руководителями как опасные конкуренты и часто подпадают под меры давления, компрометации. Это особенно касается внутреннего резерва. Осознавая это, сами резервисты зачастую отказываются от включения в резерв. Имея в виду такую ситуацию, следует предусмотреть программы «защиты резервистов» (аналог Программы «защиты свидетелей» в правоохранительной практике);

– имея в виду действенность механизмов лоббирования, неформального влияния на кадровую политику, которая весьма распространена в системе отечественного госуправления, необходимо продумывать меры, способствующие продвижению наиболее профессионально подготовленных руководителей. Конкурентный подход, который должен помогать, не всегда срабатывает. Поэтому следует замыкать часть номенклатуры руководителей лично на губернатора;

– следует иметь в виду, что формирование реального резерва требует значительных затрат по изучению и отбору кандидатов, их стажированию, мотивированию, защите, что не всегда дает

ожидаемый эффект. Нужно быть готовым к определенным издержкам в этой работе;

– работа по созданию реального резерва потребует создание так называемых штатных и внештатных «инкубаторов» кадров госуправления, что вызовет определенный рост общей численности кадров госаппарата и госуправления и рост затрат на их содержание. К этому нужно быть готовым, но такова «цена вопроса» – повышение качества кадров.

Таковы основные соображения, касающиеся работы по формированию резерва кадров госуправления, в рамках которого большое место отводится именно молодежи.

Сидоренко И.Н., к. ист. н., доц. СКАГС

КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ НА ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ

«Сегодняшней России и ее будущей инновационной экономике, государственной службе, системе управления и социальных услуг нужна и новая система формирования кадрового резерва, которая позволит привлечь в органы государственного, муниципального управления в бизнес наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей»¹.

Созданию новой системы формирования кадрового резерва должен предшествовать этап формирования концепции данного процесса, оценка ситуации в данной сфере, анализ сложившейся отечественной и зарубежной практики работы с резервом, выявление перспективных форм и методов кадровой деятельности, определение направлений и реальных возможностей (финансовых, материальных, методических, кадровых и других).

Решением проблем повышения уровня профессионализма и ответственности кадрового корпуса государственной и гражданской службы озабочены сегодня органы власти и научное сообщество. После того, как в июне сего года Д.А.Медведевым была поставлена задача о формировании кадрового резерва нового поколения, во всех федеральных округах и субъектах Федерации

¹ Послание Президента РФ Федеральному собранию // Российская газета. 2008. №230. 6 ноября.

активизировалась работа по разработке программ работы с кадровым резервом.

К настоящему времени в количественном плане кадровый корпус государственной гражданской службы России в основном сформировался. По данным Федеральной службы государственной статистики на начало 2007 года численность персонала государственной власти и местного самоуправления достигла 1 577 тыс. чел.

Численность управленцев в нашей стране растет из года в год. Если в 2000 году их насчитывалось 1163 тыс.чел., то в 2007 году – более полутора миллионов человек. В отдельные годы только на вновь открывающиеся должности принималось более ста тысяч новых работников. Такому количеству «новобранцев», новому пополнению армии управленцев для освоения на государственной и муниципальной службе требуется время. И чтобы это время сократить, необходимо, чтобы на службу люди приходили в определенной степени подготовленными к работе в системе государственного управления. Это возможно лишь при условии, когда новые кадры черпаются из резерва, что в свою очередь можно сделать, лишь при отлаженной работе с кадровым резервом в органах власти и управления.

Требует к себе внимания и группа служащих в возрасте старше 50 лет, которые составляют 31 процент от численности кадрового состава органов публичной власти. Их уход на пенсию объективно вызовет необходимость внутренней ротации кадров, что возможно безболезненно осуществить лишь при наличии подготовленного резерва.

В Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» прозвучал тревожный сигнал о том, что в течение 10 лет произойдет высвобождение более половины государственных служащих, занимающих ключевые должности, при невозможности замещения этих должностей следующим поколением государственных служащих, имеющих достаточный опыт работы и необходимую квалификацию.

Чтобы восполнить ежегодно выбывающую часть управленцев, необходимо иметь армию специалистов, имеющих опыт работы в современных экономических условиях, причем они должны быть не хуже прежних, а значительно лучше подготов-

лены к исполнению замещаемой должности. Вышеназванные и другие факторы развития современной государственной гражданской службы требуют коренного улучшения всей системы кадровой работы на государственной службе.

Между тем кадровая ситуация в органах исполнительной власти характеризуется как кризисная. В работе с кадрами в органах государственного управления еще не утвердилась системность, продолжает быть опасной имеющаяся степень коррупции и бюрократизации государственного аппарата.

Характеризуя современную кадровую ситуацию в системе государственного управления и местного самоуправления, Президент РФ Д.А.Медведев на совещании 23 июля 2008 года¹ отметил, что государство слабо занимается вопросами кадровой работы. За 15 лет мы ничего нового не создали, целостной системы нет, нет единой системы мониторинга и информации о вакансиях. Одним из препятствий развития является низкий уровень кадровой ротации. Как результат, нет «скамейки запасных», а решения о назначении на ведущие должности нередко принимаются по знакомству, по принципу личной преданности.

Эти и некоторые другие характеристики кадровой ситуации, высказанные в выступлении Д.А.Медведева, являются признаками того, что сложившаяся практика кадровой работы оказалась недостаточно продуманной, неэффективной, малопродуктивной. К тому же ситуация осложняется тем, что на рынке труда профессионально подготовленных специалистов государственного и муниципального управления, учитывая специфику их профессиональной деятельности, найти практически невозможно, и в ближайшем будущем не стоит ожидать ее улучшения.

Это одна из причин, по которой кадровые службы органов власти и государственного управления в поиске кандидатур «обрацают свои взоры внутрь себя», ищут кандидатов на замещение вакантных должностей внутри самой системы государственной и муниципальной службы.

Выход из кадрового кризиса возможен лишь при серьезных переменах в государственной кадровой политике, во всей систе-

¹ Здесь и далее приводятся цитаты из выступления Президента РФ Д.А.Медведева на совещании, посвященном работе с кадровым резервом, 23 июля 2008 г.

ме подбора, профессиональной подготовки и переподготовки, воспитания и мотивирования руководителей и специалистов к управленческой деятельности.

Не случайно Президентом страны в качестве одного из средств достижения цели модернизации кадровой деятельности на государственной службе определено *формирование на конкурсной основе кадрового резерва государственной службы и обеспечение его эффективного использования.*

Формирование кадрового резерва – процесс сложный и затратный, требующий привлечения широкого круга ученых и практиков, интеллектуальных, материальных и финансовых ресурсов, воли и желания руководителей и кадровых служб органов исполнительной власти.

В отечественной литературе приводится различный набор элементов системы работы с кадровым резервом на государственной службе. Нам представляется предпочтительным включить в систему формирования кадрового резерва:

- инвентаризацию и определение необходимых функций органов власти и управления;
- реальную оценку необходимого качественного состава кадров для реализации этих функций;
- объективную оценку действующего состава кадров и перспективы финансирования кадров;
- определение целей формирования резерва;
- оценку и расчет потребности в резерве со стороны органов власти и управления;
- формирование критериев зачисления в резерв;
- формирование требований к кандидатам в резерв применительно к каждой из основных должностей, к каждой группе должностей;
- выявление наличия перспективных специалистов (профессиональные и личностные аспекты их перспективности);
- разработку системы оценки готовности резерва;
- выбор и реализацию технологий формирования резерва (с учетом специфики каждого органа власти и управления, каждой группы должностей, каждой должности);
- формирование кадровых программ для каждого конкретного служащего.

К настоящему времени в России уже сформировались правовые основы для решения столь сложной кадровой задачи.

Основополагающим при формировании кадрового резерва является конституционный принцип равного доступа граждан на государственную службу без какой-либо дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности, имущественного и должностного положения, места жительства, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Таким образом, расширяется социальная база, внутренние и внешние источники формирования кадрового резерва.

Исходной правовой и методологической базой работы с кадровым резервом на государственной службе являются Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации», законы субъектов РФ о государственной гражданской службе, научные труды ведущих российских ученых, занимающихся исследованием вопросов государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы.

Начало формированию нормативно-правовой базы, становления системы работы с резервом кадров в новой России положено Указом Президента РФ от 3 июня 1993 г. «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации».¹

В этом Указе использование института резерва кадров определено как первоочередная мера по организации новой системы государственной власти в России. Также были определены основные ориентиры в формировании кадрового резерва для государственной службы.

К сожалению, частые структурные перестройки системы управления и бесконтрольность за выполнением Указа свели на нет его действенность, механизм его реализации по настоящему так и не заработал. Но принятие указа не прошло бесследно.

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №3. Ст.2108

Этим указом был дан толчок к дальнейшему развитию нормативно-правовой базы работы с кадровым резервом. Создание кадрового резерва и его эффективное использование Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ)¹ (ст.60) определено как одно из основных направлений и принципов формирования кадрового состава гражданской службы.

Статья 64 этого закона определяет, что кадровый резерв – это формируемый с учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации и поступивших заявлений гражданских служащих (граждан) на конкурсной основе состав граждан, прошедший конкурсный профессиональный отбор, зарекомендовавших себя в качестве подготовленных, и потому обладающих правом замещения должностей гражданской службы без конкурса, а также правом направления на профессиональную переподготовку, повышения квалификации или стажировку в соответствии с п.2ч.4ст 62 этого же закона.

Законом установлено целевое назначение кадрового резерва. Он создается для замещения следующих должностей:

- вакантной должности гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;
- вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;
- должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой гражданского служащего осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Этим же Законом (Ст.44 «Кадровая работа») к кадровой работе отнесены ряд функций, непосредственно относящихся к формированию кадрового резерва. В их числе:

- формирование кадрового резерва, организация работы с кадровым резервом и его эффективное использование (п.14 части 1);
- организация и обеспечение проведения конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв (п.9 части 1);

¹ СЗ РФ. 2004. №31. Ст.3215.

- обеспечение должностного роста гражданских служащих (п.15 части 1);

- организация и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих (п.10 части 1) (одним из решений по итогам аттестации может быть рекомендация о зачислении в резерв на выдвижение в порядке должностного роста);

- организация профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих (п.13 части 1) 9 (в том числе и резервистов).

Ряд норм, относящихся к работе с резервом, заложены в положениях о проведении аттестации государственных гражданских служащих¹ и о проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы².

В названных федеральных нормативных правовых актах предприняты шаги по созданию правовой базы формирования и использования кадрового резерва на гражданской службе, указаны ориентиры для региональных законодателей и руководителей различных ведомств по созданию своих, нормативных и правовых актов, позволяющих организовать работу с кадровым резервом. К сожалению, ни после принятия Федерального закона об основах государственной службы (в 1995г.), ни после принятия федерального закона о государственной гражданской службе (в 2004 г.) до настоящего времени на федеральном уровне, так и не принят правовой акт о работе с кадровым резервом. Кстати, до сих пор не создан федеральный орган по управлению государственной службой, (предусмотренный Федеральным законом о системе государственной службы), устанавливающий порядок формирования кадрового резерва на гражданской службе для замещения вакантных должностей федеральной гражданской службы в федеральном государственном органе или его аппарате, а также регламентирующий иные вопросы, связанные с развитием и использованием кадрового резерва на федеральной государственной гражданской службе.

¹ Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. №110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих России» // Российская газета. 2005. 3 февр.

² Там же.

В отсутствии федерального Положения о работе с кадровым резервом, в субъектах Федерации в инициативном порядке разрабатываются положения, рекомендации, инструктивные указания по формированию и использованию резерва кадров.

В Ростовской области областным законом от 21 декабря 2005 года¹ было создано первое в России ведомство по управлению государственной гражданской службой Ростовской области. Законом определено, что Ведомство создается «в целях координации деятельности государственных органов Ростовской области при решении вопросов... формирования кадрового резерва Ростовской области, ... использования кадрового резерва Ростовской области для замещения должностей гражданской службы ...». К полномочиям ведомства отнесены участие в проведении конкурсов на включение в кадровый резерв государственной гражданской службы, а также формирование в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» кадрового резерва Ростовской области.

Большой конкретностью отличаются методические рекомендации по формированию кадрового резерва, разработанные в Администрации Ростовской области. В них подробно описаны источники формирования резерва, методы отбора кандидатов в кадровый резерв, формы работы по обеспечению постоянной готовности резерва к замещению должностей гражданской службы, критерии оценки эффективности работы специалистов состоящих в кадровом резерве. Специальные нормативные правовые акты по вопросам работы с кадровым резервом были приняты в Республике Дагестан, Астраханской области и некоторых других субъектах РФ.

Сегодня можно утверждать, что уже заложены правовые предпосылки для целенаправленного развития государственной гражданской службы, повышения качества государственного аппарата, эффективной деятельности по формированию кадрового резерва для органов государственного управления и местного самоуправления.

¹ Областной закон Ростовской области от 21 декабря 2005 г. № 419-ЗС. «О ведомстве по управлению государственной службой Ростовской области».

Вместе с тем, дальнейшее повышение роли резерва в формировании и использовании кадрового корпуса государственной гражданской службы требует четкого формулирования следующих вопросов:

- цели, основные задачи и принципы формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе;
- источники формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе;
- основные этапы и процедуры формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе;
- особенности и порядок формирования кадрового резерва федерального государственного органа, а также формирования федерального кадрового резерва;
- особенности формирования кадрового резерва государственного органа субъекта Российской Федерации, а также формирования кадрового резерва субъекта Российской Федерации;
- основные направления работы с кадровым резервом государственной гражданской службы;
- порядок занятия должности государственной гражданской службы лицами, состоящими в кадровом резерве государственного органа, федеральном кадровом резерве и кадровом резерве субъекта Российской Федерации;
- порядок исключения из кадрового резерва, и др.

К кадрам гражданской службы в современных условиях предъявляются очень высокие требования. Президент РФ 23 июля 2008 г. на совещании по вопросам формирования кадрового резерва заявил, что переход к новым рубежам может быть сделан только при активном труде самой талантливой, предприимчивой и умной части нашего общества. То есть для этого нужны хорошо подготовленные управленцы. И это не абстрактное понятие, а вполне конкретные люди. Люди, у которых для этого есть все способности, люди которые хотят этим заниматься, обладают для этого достаточными знаниями, целеустремленностью и волей.

Весьма важным этапом работы с резервом является определение квалификационных и иных требований к будущим выдвиженцам. Основные квалификационные требования к желающим занять конкретную должность (образование, стаж) изложены в Федеральном законе о гражданской службе.

Чтобы грамотно подбирать кандидатов в кадровый резерв для органов государственного и муниципального управления необходимо иметь четкие ориентиры. Нельзя подбирать и готовить людей абстрактно, их надо готовить под задачу, которая определяет компетенцию. Сегодня крайне важно в процессе подготовки резервиста формировать у человека сервисную ориентацию, в которую он может поверить и реализовать на практике служения общественному благу (и профессионализм и пассионарность).

Перед органами государственного управления и их кадровыми службами стоит весьма сложная задача – формирование такого кадрового состава, который в профессиональном, деловом и нравственном отношении позволял бы обеспечивать эффективное функционирование и развитие государственного аппарата¹

Государство как единственный работодатель для гражданских служащих предъявляет необходимые требования к их квалификации и способностям, поведению на службе и вне ее, включая вопросы служебной этики, отношения к политике, к качеству исполнения ими обязанностей в соответствии с должностями гражданской службы, обусловленные идеологией развития российского общества. Эти требования в равной степени применимы и к лицам, зачисляемым в кадровый резерв.

Так как гражданская служба является профессиональной деятельностью, то и квалификационные требования, прежде всего, относятся к профессиональным знаниям и стажу. Вместе с тем, в зависимости от категории и группы должностей гражданской службы, характером задач и функций, местом должности в системе государственного органа в должностной регламент могут включаться и иные квалификационные требования.

Законодательно определено, что формирование кадрового резерва на государственной гражданской службе осуществляется в основном на конкурсной основе. Институт конкурсного отбора претендентов на замещение должности гражданской службы по своей сути является организационно-правовым способом формирования кадрового резерва. В процессе конкурсного отбора обеспечивается объективность и транспарентность, все процедуры осуществляются открыто, а решения принимаются коллегиально. Объективная оценка в процессе конкурсного отбора про-

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999. С.296.

фессиональных знаний, умений и навыков - это и барьер на пути личностей, которые не всегда заслуженно и быстро поднимаются по служебной лестнице (и получают высокие статусы).

Важным элементом работы с кадровым резервом является определение в каждом конкретном случае источника, из которого отбирается кандидат в резерв. В настоящее время складывается более благоприятная ситуация для активного использования института кадрового резерва на гражданской службе. Прежде всего, сняты ранее действовавшие ограничения по социальному положению, партийной, национальной принадлежности, полу и т.д. Потенциальным кандидатом для включения в состав кадрового резерва может быть любой гражданин России, имеющий соответствующее образование, практический опыт, профессиональные, деловые, личностные и морально-этические качества, необходимые для исполнения ответственной государственной гражданской должности. Поиск подходящих для выдвижения на должность гражданской службы кандидатур возможен во всех слоях общества, как в государственных, так и в негосударственных, предпринимательских структурах.

Резерв формируется, как правило, преимущественно из числа служащих данного государственного органа в порядке должностного служебного роста. Базовым слоем, из которого рекрутируются кандидаты в состав кадрового резерва, выступает *система государственной гражданской службы*, Важно иметь в виду, что эти люди уже работают в системе государственного или муниципального управления, что они интегрированы в государственную машину. Это, как правило, заместители работников, которым предстоит выдвижение на вышестоящую должность или перемещение по горизонтали, а также готовящихся к уходу на пенсию. Комплектование резерва «из своих» имеет определенные преимущества. Они знают свою организацию (они прошли школу аппаратной работы в данном государственном органе, знают задачи, практику их решения, сложившийся стиль работы, отношения в коллективе и т.д.), и организация знает их.

При формировании потенциального резерва кадров государственного управления особого внимания требует изучение возможностей привлечения в резерв *работников органов местного самоуправления*. Основы профессионализма управленца закладываются в период работы в муниципальном образовании, Именно

на этом уровне закладывается база перспективной модели регионального управления.

Здесь на нижних этажах властной вертикали зримо проявляются управленческий потенциал, формируются не только профессиональные качества, но и личные особенности (порядочность, добросовестность, принципиальность, скромность, ответственность за свои действия и порученную работу и многое другое). Проявив на практике умение работать в открытой атмосфере (когда ты круглосуточно на виду у местного сообщества), в сложных экономических условиях, человек доказал готовность пополнять затем более высокие этажи управления, что он достоин быть зачисленным в резерв на должности государственной гражданской службы, на замещение таких должностей.

Сегодня муниципальные образования широко открыли двери для выявления кадрового потенциала на своей территории. К примеру, в Ростовской области к муниципальным выборам 12 октября 2008 года на 389 руководящих постов в органах местного самоуправления было выдвинуто 1340 кандидатов, на 4271 депутатское место в представительных органах городских и сельских поселений - 7380 человек. Это люди, которые сами, по своей воле изъявили желание решать проблемы местного сообщества. Это люди, большинство из которых, рекомендованы отделениями политических партий. К этим людям следует присмотреться и среди них искать кандидатов в кадровый резерв органов государственной власти и управления.

Конечно, резерв должен формироваться не только из состава органов власти, но и из перспективных высококвалифицированных работников других организаций. Это могут быть депутаты представительных органов, лица, проявившие себя как организаторы в политических партиях и общественных движениях, предприниматели и хозяйственные руководители, выпускники специальных учебных заведений и другие, прошедшие конкурсный отбор в состав резерва. Но «свои» не просто знают свою организацию. Своими для них стали не только положительные аспекты деятельности, но и укоренившиеся в ней недостатки

«Чужие» («со стороны») труднее вписываются в коллектив, особенно в сфере неформальных связей. Но они приносят свежий взгляд, новый опыт, новые идеи. Естественно, что при включении специалистов из внешних источников кадровая служба государ-

ственного органа не может организовать их профессиональный рост и обеспечить соответствующую подготовку по специальности государственных должностей. Поэтому успех в комплектовании кадрового потенциала зависит от рационального сочетания и тех, и других.

В составе специалистов, включенных в резерв в порядке привлечения со стороны, заметное место занимают участники конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы. Если учесть, что в каждом из субъектов Федерации, в городах и районах России ежегодно проводятся десятки конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, и в каждом из них участвуют от 3-х до 10-ти, а иногда и более претендентов на должность, желающих посвятить себя служению государству, считающих себя способными к реализации функций управления и в ходе конкурса подтвердивших наличие необходимых знаний, умений и навыков, нравственных качеств, не прошедших по конкурсу, так как место было всего одно, то можно считать, что из их числа можно привлечь в резерв большое количество людей.

Еще одним каналом пополнения резерва для государственной службы являются **военнослужащие**, ежегодно увольняющиеся из вооруженных сил. В октябре нынешнего года объявлено об увольнении из армии 130 с лишним тысяч офицеров и прапорщиков.¹ Эти люди, как правило, хорошо образованы, имеют по два высших образования, но самое главное – они государственники, имеют опыт руководства большими группами (причем нередко в экстремальных условиях), приучены к честному исполнению своих обязанностей, к дисциплине и ответственности. Значительная общность и близость воинского и гражданского управленческого труда предопределяет высокую профессиональную пригодность высвобождаемых в процессе военной реформы офицеров для работы в органах власти и управления от муниципального до федерального уровня. Поэтому многие из них, пройдя определенную переподготовку в системе кадрового резерва, могли бы принести большую пользу своему городу, области, краю, республике на государственных должностях. О реальности такого предположения говорит тот факт, что только при органи-

¹ Российская газета. 2008. 17 октября

зационно-финансовом и консультативном содействии английских партнеров свыше 20 тысяч российских офицеров прошли профессиональную подготовку в ряде городов РФ (в том числе и в г. Ростове-на-Дону), обрели мирные специальности и работают теперь в бизнесе, на производстве и в управлении¹.

Сегодня в систему государственного управления вливаются представители поколения, родившегося в 60-х – нач. 80-х гг. Это поколение привносит свои ценностные ориентации и свой уникальный опыт, накопленный в условиях квазирыночной экономики, свой жесткий взгляд на мир, расчет на свои силы, интерес к реализации конкретных проектов, решению актуальных, злободневных проблем.

От правильности постановки работы с молодежью зависит, какие кадры встанут у руля государственного и муниципального управления не только завтра, но и в более отдаленной перспективе. Запас активной жизнедеятельности на муниципальной и государственной гражданской службе у ныне подготовленных в составе кадрового резерва и выдвигаемых на должности гражданской и муниципальной службы велик - от 20 до 40 лет, т. е. это те кадры, которые могут работать в системе управления в середине XXI века.

Творческой инициативой администраций субъектов РФ и кадровых служб государственных органов в последние годы найдены различные эффективные формы и методы решения проблемы отбора и подготовки к гражданской службе молодых, творчески мыслящих, профессионально подготовленных, ответственных молодых людей.

В значительной мере решение кадровой проблемы заключается в перенесении центра тяжести при отборе в кадровый резерв на ранние стадии учебной и трудовой деятельности человека.

В Приволжском федеральном округе, решая вопрос формирования федерального резерва управленческих кадров, пошли по пути создания в регионах округа Малых академий государственного управления (МАГУ), в которых обучаются лидеры их числа студентов, прошедших конкурсный отбор. Например, в пермской Малой академии обучается более 50 студентов – представителей разных вузов Перми. Все они поступали на конкурсной основе, на вступительном экзамене писали эссе на тему «Почему я хочу

¹ Парламентская газета. 2004. 14 июля.

учиться в МАГУ?»). Только в текущем году со слушателями Малых академий в Саратове, Нижнем Новгороде и Перми встречался полномочный представитель Президента РФ в Приволжском федеральном округе Г.А. Рапота.¹

В Калужской области с 2006 года с целью «приумножения творческого и интеллектуального потенциала молодежи, привлечения ее к управленческой и научной деятельности, сохранения и развития молодежного резерва кадров»², в шести вузах созданы, так называемые «губернаторские группы», в которых обучается около 200 студентов. Программа их обучения включает в себя изучение областной нормативной правовой базы, знакомство с работой органов исполнительной власти, встречи с первыми лицами региона, в том числе и с губернатором, в рамках которых обсуждаются наиболее острые и актуальные вопросы развития Калужской области. В «губернаторские группы» отбираются перспективные, активные и талантливые студенты 3-4-х курсов. Им выплачивается ежемесячная дополнительная стипендия в размере 1500 руб. Выпускники получают свидетельство о прохождении курса обучения в составе губернаторской группы, что уже дает преимущество перед другими выпускниками, так как является своеобразным свидетельством об их перспективности.

В Ростовской области Совет по кадровой политике при главе администрации (губернаторе) области еще в ноябре 2000г. принял решение, в соответствии с которым Северо-Кавказская академия государственной службы ежегодно направляет на практику в аппарат и органы администрации области наиболее перспективных выпускников академии. В Астраханской области победители конкурсов выпускников школ, средних профессиональных учебных заведений администрацией области направляются по целевому набору в Волгоградскую академию государственной службы. В Ставропольском крае практиковалось направление победителей специальных олимпиад за счет краевого бюджета на обучение в Филиал СКАГС в Пятигорске.

¹ Полномочный представитель Президента РФ в ПФО встречался в Перми со слушателями Малой академии государственного управления. 01.11.2008. // <http://www.pfo.ru/?id=17995>

² Официальный сайт губернатора Калужской области // <http://artamonovad.ru/>

Весьма эффективной формой работы с резервом зарекомендовал себя институт стажерства, который начал функционировать в Белгородской области с августа 2006 г., в Ульяновской и Брянской областях – с 2008 г. В Ростовской области данный институт введен с осени 2008 г.¹ В процессе стажировки (обучения) резервистам предоставляется возможность освоить крайне полезный опыт практической ориентации в той или иной госструктуре, что способствует формированию государственных служащих нового типа.

Д.А.Медведев обратил внимание на необходимость включения в кадровый резерв управленческих кадров работников негосударственного сектора экономики. Между государственной службой не должно быть глухой стены, это должны быть сообщающиеся сосуды, взаимодействующие в рамках закона.

Необходимо активнее привлекать в кадровый резерв государственного аппарата людей, прошедших рыночную школу в реальном секторе экономики. Те, кому за годы реформ удалось на деле что-то создать, построить и на своем месте испытать чрезмерность финансовых нагрузок, выстоять...- это выходцы из числа промышленников, предпринимателей, фермеров. Среди этой группы активного населения многие умные, предприимчивые, энергичные, в честной конкурентной борьбе законным способом приумножившие свои богатства и добившиеся определенных успехов в экономике. В этой среде есть люди с государственным мышлением, которые были бы очень полезны на государственной службе. Это стало более возможным после принятия закона о гражданской службе, способствующего повышению престижа и материальных условий управленцев.

Перечень источников можно продолжать. Он остается открытым для поиска людей, желающих и умеющих делать управленческое дело.

Определение источника – лишь один из элементов системы работы по формированию кадрового резерва. Основная работа с резервом начинается после того, как гражданский служащий (гражданин) на основании решения конкурсной комиссии включен в состав

¹ Нужнова С.Л. Методы отбора на государственную гражданскую службу молодых кадров (региональный опыт) // Молодежь как инновационный ресурс развития современного российского общества. Материалы научно-практич. конф. Ростов н/Д., 2008. С.422.

кадрового резерва. Содержание и объем подготовки «резервиста» определяется исходя из соответствия уровня его знаний, практических умений и навыков требованиям планируемой должности гражданской службы, профессионально-квалификационной характеристике должности и должностного регламента.

В процессе реальной кадровой деятельности приходится учитывать, что и сами резервисты значительно разнятся по образованию, по опыту работы, по стилю руководства, по темпераменту, аналитическим, организаторским способностям и т.д. Одному в процессе прохождения подготовки в составе резерва, прежде всего, необходимо оказать помощь в пополнении правовых знаний, другому – экономических, третьему – психологических, четвертому – в работе с документами, пятому – в освоении требований искомой должности и опыта реализации ее функций. Конечно, всем резервистам требуется знания по общетеоретическим проблемам управленческого труда.

Отсюда следует, что специалист системы управления – «товар штучный» и к его подготовке больше подходит метод индивидуальной подготовки и переподготовки, то есть работа с контингентом включенных в резерв на выдвижение более эффективна, когда она строится на базе индивидуальных планов. Каждая из должностей специфична по своему содержанию, набору требований к ней (в зависимости от органа власти и управления, от группы должностей и т.д.).

Не случайно в Положениях и методических рекомендациях по работе с кадровым резервом на гражданской службе обращается внимание на обязательность составления и утверждения индивидуальных планов подготовки резервистов.

Индивидуальный план подготовки гражданского служащего, включенного в кадровый резерв, составляется кадровой службой государственного органа с участием гражданского служащего и утверждается представителем нанимателя или уполномоченным им лицом, в компетенцию которого входит назначение на должность или освобождение от должности гражданской службы соответствующих гражданских служащих, не позднее чем через месяц после их включения в кадровый резерв государственного органа.

В индивидуальном плане намечаются мероприятия для воспитания у кандидатов недостаточно развитых качеств и свойств, выявленных в процессе конкурсного отбора кандидатов, по при-

обретению теоретических, управленческих и специальных знаний, выработке практических умений и навыков руководящей и аналитической работы на уровне современных требований.

Затем наступает период использования кадровых технологий по профессиональной переподготовке и повышению квалификации резервиста (очное, заочное, дистанционное обучение), участие в практических мероприятиях органов власти, освоение современных управленческих технологий и практики их применения.

За время пребывания в резерве человек проходит основательную подготовку на запланированную должность и должен быть в свое время назначен на должность соответствующую полученной квалификации.

Работа по подготовке кадрового резерва требует систематического управления и поэтапного контроля повышения знаний, умений и навыков, оценки готовности резервиста к замещению искомой должности государственной гражданской или муниципальной службы. Основой при определении содержания обучения таких резервистов является оценка профессиональной зрелости, компетентности, знаний, умений и навыков работников органов государственной власти и управления, которые получают оценку в процессе их аттестации. Эта технология кадровой работы в наши дни является широко распространенной и используется практически во всех органах государственной власти. Аттестационной комиссией по итогам аттестации может быть принято решение: «соответствует занимаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста»¹. Таким образом, институт аттестации по своей сути является одним из организационно-правовых способов формирования кадрового резерва на государственной гражданской и муниципальной службе.

Основой при определении содержания обучения таких резервистов является оценка профессиональной зрелости, компетентности, знаний, умений и навыков работников органов государственной власти и управления, которые получают оценку в процессе их аттестации. Эта технология кадровой работы в наши

¹ СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 437.

дни является широко распространенной и используется практически во всех органах государственной власти.

Аттестационной комиссией по итогам аттестации может быть принято решение: «соответствует занимаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста»¹. Таким образом, институт аттестации по своей сути является одним из организационно-правовых способов формирования кадрового резерва на государственной гражданской и муниципальной службе.

Новые подходы к формированию кадрового корпуса гражданской и муниципальной службы требуют серьезной модернизации кадровых служб государственных органов. Президент РФ Д.А.Медведев на совещании, посвященном работе с кадровым резервом, отметил, что «существующие же кадровые службы, которые действуют в государственных структурах просто архаичны, они абсолютно не соответствуют задачам дня ... Это, по сути, службы, которые очень похожие на соответствующие кадровые отделы советского периода, только работающие существенно менее эффективно...».

Работа кадровых служб требует дополнительной стандартизации и унификации, доработки единых стандартов кадрового делопроизводства, внедрения электронного кадрового документооборота, совершенствования учета кадров и, самое главное, коренного оперативного решения проблемы укрепления кадровых служб качественным составом сотрудников, профессионально подготовленных, творчески мыслящих и действующих, грамотно пользующихся современными кадровыми технологиями, умеющих решать кадровые вопросы с учетом современных и перспективных социально-экономических задач, решаемых государственными органами, совершенствование способа повышения квалификации сотрудников кадровых служб. Необходимо разработать и утвердить типовое положение о кадровой службе, которое должно включать перечень кадровых технологий, основные принципы их использования, а также структуру и функции кадровой службы. Кроме того, должны быть созданы административные регламенты выполнения функций связанных с управле-

¹ СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 437.

нием персоналом государственной службы. Положение необходимо подкрепить готовыми к использованию методическими разработками, а также разработанными программами обучения кадровиков требуемым кадровым технологиям.¹

Для приведения системы работы с резервом в соответствие с требованиями времени, для разрешения этой общенациональной проблемы нужны немалый срок, политическая воля, финансы, необходимы специализированные службы, специалисты, способные реализовывать современную государственную кадровую политику (и которых в настоящее время явно недостает). Реформирование государственной службы сориентировано на решение этих задач, а законы о системе государственной службы и о государственной гражданской службе Российской Федерации создают правовую базу для оптимизма в разрешении кадровых проблем.

¹ Паршин М.В., Кирсанов М.В. Современные кадровые технологии в системе государственной службы.// http://www.consultburo.ru/library_08.htm

Иванова А.А., к. полит. н. (СКАГС)

ОКАЗАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Вопросы улучшения системы оказания государственных услуг населению занимают важное место в политике всех цивилизованных стран, направленной на достижение более эффективной работы исполнительной власти. Решение проблемы взаимодействия государства с гражданами представляется задачей весьма актуальной и значимой для успешного проведения административной реформы и в России.

И в зарубежной, и в отечественной политико-правовой практике к настоящему моменту накоплен целый ряд программ с основными принципами деятельности государственных учреждений и организаций, предоставляющих услуги населению. Эти принципы предполагают формулировку четких стандартов услуг, открытость и полноту информации, предоставление консультаций населению и возможность выбора услуг, их полезность и эффективность и т.д.

Вместе с тем, взаимоотношения гражданина и государства в нашей стране пока еще трудно рассматривать с позиции взаимодействия, поскольку в основе этих отношений часто используется принцип неравенства, т.е. обращаясь к государству, гражданин практически всегда оказывается в ситуации более слабой стороны. Таким образом, научно-методологические и методические разработки и обоснования конкретных концептуальных и практических рекомендаций в сфере взаимодействия органов власти и граждан по оказанию государственных услуг требуют совершенствования сами по себе, а их практическая реализация нуждается в более точном воплощении.

Для того чтобы эффективно организовать деятельность органов государственной власти, предоставляющих услуги населению, необходимо в первую очередь систематически получать информацию о том, в какой степени существующая практика отклоняется от действующих, нормативно закрепленных принципов оказания государственных услуг, определить факторы возможных отклонений и институциональные механизмы, способные приблизить сложившуюся практику к оптимальному способу функционирования. Определенные шаги в этом направлении уже предприняты. В этой связи более целесообразным представляется проанализировать ситуацию в развитии.

Социологическим центром Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации еще в ноябре 2005 года был проведен социологический опрос по общероссийской репрезентативной выборке населения Российской Федерации, направленный на изучение «Отношения населения к деятельности органов государственной власти и муниципального управления по оказанию государственных услуг физическим лицам».¹ Исследование было нацелено на изучение существующей практики организации процесса оказания государственных услуг, которыми пользуются широкие слои населения, на его ключевых измерениях, с целью выявления проблем, ведущих к снижению качества услуг и разработки способов повышения их эффективности с учетом реальных потребностей и трудностей групп населения.

На основе имеющихся данных вышеупомянутого исследования можно говорить о том, что качество государственных услуг населению не всегда и не во всех сферах соответствовало требованиям, закрепленным в Национальном стандарте РФ от 24 ноября 2003 года в отношении качества оказываемых населению услуг. Респондентам был предложен ряд вопросов, относительно наиболее часто случающихся обращений граждан в органы государственной власти и муниципального управления. В результате, картина, отражающая потребности респондентов в течение последних трех лет в различного рода государственных услугах, выглядела следующим образом:

¹ Опрос проведен в Ставропольском крае, Воронежской, Челябинской областях и г. Москве.

- в регистрационную службу (палату) – для регистрации прав на жилье, на недвижимость или на землю – обратились 46 % от общего числа опрошенных;

- в государственные нотариальные конторы - для подтверждения подлинности подписей, удостоверения сделок, выдачи свидетельств и т.д. – обратились 51 % от общего числа опрошенных;

- в паспортно-визовые отделы МВД (столы при ЖКХ) - для оформления паспорта, регистрации по месту жительства, регистрации по месту пребывания, оформления визы и т.д. – обратились 59 % от общего числа опрошенных;

- в органы ЗАГС - для регистрации брака, рождения, смерти, внесения изменений и исправлений в документы и т.д. – обратились 43 % от общего числа опрошенных;

- в ГИБДД - для регистрации или техосмотра транспортного средства, получения водительского удостоверения, определения обстоятельств ДТП и т.д. – обратились 48 % от общего числа опрошенных.

Таким образом, как минимум половина взрослого населения в течение последних трех лет (на момент опроса) обращались в государственные органы для получения разного рода услуг.

Какую же оценку качеству предоставляемых услуг давали респонденты? Меньше всего претензий предъявляли респонденты к качеству работы государственных нотариальных контор (6,3 %), органам ЗАГС (3 %). Число респондентов, недовольных качеством услуг, оказываемых другими государственными органами, варьировалось от 10 % до 54 % в зависимости от рода услуг. Основное недовольство граждан было связано с решением проблем, сопутствующих ДТП (54,2 %), регистрации земли (42,9 %) и недвижимости (25,2 %), регистрации и техосмотру транспортного средства (28,6% и 30, 6 % соответственно), оформлению загранпаспорта, визы (22 %). Особые затруднения при получении государственных услуг граждане испытывали вследствие больших очередей (от 40 % до 65 % недовольных в зависимости от рода услуг), необходимости «хождения по многим кабинетам» (особенно в регистрационных службах – 53 %, паспортно-визовых отделах МВД – 23%), существенное недовольство граждан вызвала дороговизна услуг (пошлин, платежей). В частности: при оформлении документов в регистрационных службах, органах ГИБДД, нотариальных конторах 47 %, 31 % и 41 % от общего

числа опрошенных респондентов соответственно были неудовлетворены именно этим обстоятельством. Большое неудобство, по мнению респондентов, вызывает отсутствие необходимой информации об услугах, о порядке оформления документов. Следует обратить особое внимание не претензии к органам ГИБДД, где в числе четырех наиболее популярных вариантов респондентами были выделены – вымогательство при оформлении документов (30,6 %) и низкая культура работников – (20,9 %).

Более того, значительная часть населения не только испытывала неудовлетворение качеством государственных услуг, но очень часто речь шла об ущемлении прав граждан. Так, на вопрос анкеты «Ущемлялись ли Ваши права или права членов Вашей семьи при получении государственных услуг?» практически каждый третий дал утвердительный ответ. Причем основные претензии респондентов были адресованы органам ГИБДД и регистрационным службам (палатам): 46 % опрошенных отмечали произвол чиновников, 43 % - взяточничество, 34,5 % - несоответствие законов и других предписаний условиям реальной жизни. Причем реальное правовое положение основной массы граждан нашей страны оценивалось ими самими в большинстве случаев как удовлетворительное: права вроде бы имеются, только их защита недостаточна – так ответили 56 % респондентов.

Значительная часть граждан России (по данным того же опроса) являлись сторонниками решения вопросов с помощью судопроизводства (30,4 %), что в принципе представляется позитивным показателем. Практически каждый четвертый и каждый шестой респондент соответственно рассчитывает на защиту и поддержку милиции и органов исполнительной власти. 15 % от общего числа опрошенных за защитой прав обратятся в прокуратуру. Вместе с тем, далеко не все граждане достигли такого уровня политико-правовой культуры и социальной зрелости, когда единственно правильным и действенным способом разрешения собственных проблем признают правовое решение вопросов. Так, 17,2 % респондентов до сих пор занимают пассивную гражданскую позицию и в случае ущемления своих гражданских прав никуда обращаться не собираются, 23,3 % - затруднились ответить на этот вопрос.

Приведенные данные выступили свидетельством острых проблем в сфере оказания государственных услуг, требующих

скорейшего разрешения. Это все заставило и политиков, и чиновников, и ученых с большей серьезностью подойти к вопросу оказания государственных услуг населению, заняться выработкой экономических, правовых и гражданских научно обоснованных механизмов влияния потребителей на предложение услуг государственных органов.

Важно отметить, что в настоящее время в научной литературе отсутствует сколько-нибудь полное и детальное описание всего разнообразия таких услуг. Более того, природа такого взаимодействия как процесса оказания услуг зачастую не осознается и не находит отражения в правовых категориях. И если на уровне политической теории тезис о демократическом, правовом государстве как инструменте удовлетворения потребностей граждан, является общепризнанным, то его реализация в прикладной области пока далека от совершенства. Если на рынке взаимоотношения различных экономических субъектов регулирует специальное законодательство, предусматривающее определенные процедуры и методы защиты интересов слабой стороны, то механизм «выравнивания» взаимоотношений государственных органов с гражданами пока не отработан. Более того, особенности менталитета российских граждан не позволяет рассматривать деятельность государственных органов как имеющую сервисный характер.

Таким образом, в настоящее время требуется принятие конкретных решений (в рамках административной реформы, реформы государственной службы и т.д.) по корректировке сложившейся ситуации в сфере оказания государственных услуг.

В первую очередь, очень важным является использование в полной мере механизма обратной связи в рамках взаимодействия государства с гражданами, т. е. в качестве основных ориентиров руководствоваться не только административной целесообразностью и ограниченными бюджетными возможностями, но непосредственными нуждами, потребностями, спросом самих граждан. Сосредоточение у государства функций по формированию правил оказания услуг и их реальному оказанию должно компенсироваться транспарентностью и участием граждан в создании правил.

Результаты предпринятых мер должны оцениваться по отзывам общественности, степени восприятия механизмов совер-

шенствования государственными органами, научным сообществом посредством использования научных и научно обоснованных методов (тематические экспертные совещания, круглые столы, семинары, мониторинг прессы (региональной в том числе), социологические исследования общественного мнения.

Для улучшения удовлетворения потребностей граждан представляется целесообразным использование информационных технологий для распространения государственных услуг через электронные сети. В настоящее время многие организации государственного сектора уже видоизменили свои взаимоотношения с гражданами. Как показали вышеприведенные данные социологического опроса РАГС, характер взаимоотношений государства с гражданами требует существенной перестройки, а именно, предоставления услуг по-новому, без длительных задержек, стояния в очередях, хождения по многим кабинетам. Учитывая эту информацию, очень важно суметь организовать людям более легкий доступ к государственным услугам, снизить затраты времени служащих, непосредственно взаимодействующих с населением, на иного рода деятельность. Вообще, организации, ориентированные на нужды граждан, осознают, что весь процесс предоставления услуг населению редко производится одним человеком, государственные органы в этом смысле не исключение. В этой связи, используя современные программные средства управления делами, интернет-технологии, государственные органы, оказывающие услуги гражданам России, часто применяют объединенную систему управления и работы с населением и уже добились частичного сокращения временных затрат на административную работу и ответы на обращения граждан. Кроме того, государственные учреждения могут использовать новые информационные технологии, чтобы учитывать индивидуальность людей и предоставлять персонифицированные услуги. Использование дифференцированного подхода к разработке государственной политики с ориентацией на тщательный учет интересов различных социальных групп – важное условие минимизации претензий граждан. Уже сейчас поддерживаются дебаты, форумы и голосования в Интернете. Благодаря этому люди могут более активно участвовать в местной общественной жизни и демократических процессах, поскольку появляется возможность взаимодействия с государственными службами и получать доступ к публичной инфор-

мации, официальным документам, протоколам решений административных органов. Значительная часть государственных учреждений создают свои веб-сайты, для распространения полной и достоверной информации о своих услугах, публикаций информации общего характера, как то, часы работы, списки контактных лиц и номера телефонов, электронные версии печатных публикаций, отражающих специфику оказания разного рода услуг. Многие организации стали предоставлять всеобъемлющую динамическую информацию с возможностью поиска по базам данных и службой ответов на послания по электронной почте, внедряются различные интерактивные услуги.

Таким образом, преимущества использования новых информационных технологий при оказании государственных услуг населению очевидно. Вместе с тем, сделать новые технологии более доступными для менее обеспеченных слоев общества, организовать преподавание навыков использования компьютеров, особенно пожилых людей, используя адаптированные формы обучения, - эта задача актуальности не потеряла.

С целью контроля практических результатов работы государственных учреждений, предоставляющих услуги населению, целесообразным представляется использование лучшего отечественного и зарубежного опыта в данной сфере (разработка и использование таблиц выполнения при инспекциях и аудите, карточек качества, учреждение специальных премий и т.д.). В то же время не стоит заблуждаться на тот счет, что усиление контроля над учреждениями со стороны власти способно повысить качество оказываемых услуг.

По некоторому типу услуг государство может быть не единственным ее поставщиком, т.е. соответствующая функция может быть выведена из состава функций органов государственной власти, что повлечет снижение издержек. Вместе с тем, экономический механизм работы государственных органов должен обеспечивать достаточное ресурсное обеспечение, контролируя затраты и бюджетные расходы во всех операциях.

Работа с населением предполагает повышенное внимание к кадровому составу чиновников госучреждений и особые требования к качеству сотрудников. Поэтому аттестация и отбор кадров данных организаций должны проходить в соответствии с этими требованиями. Ссылаясь на результаты социологического

исследования представляется целесообразным систематически пересматривать и совершенствовать мероприятия по квалификации сотрудников, оценивать и совершенствовать методы развития персонала, грамотно планировать, распределять и оценивать работу подразделений, непосредственно занимающихся оказанием государственных услуг населению. И, конечно, следует обязательно иметь в виду, что качественные услуги могут оказывать только чиновники, которые чувствуют общественную значимость своей работы в государственном учреждении.

Определенного практического успеха в этом вопросе достигла Ростовская область. Еще в 2004 году специалистами администрации области была разработана комплексная методика определения штатной численности и формирования структур органов исполнительной власти на основе функционального анализа их деятельности, которая позволяла четко определить, количество чиновников в том или ином органе исполнительной власти, а также функции, которые они должны выполнять. Данная методика позволяла почти на треть сократить аппарат государственных служащих, причем без ущерба качеству работы. К настоящему моменту законодательная база административной реформы в Ростовской области включает целый ряд нормативных документов, регламентирующих процесс исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в регионе, разработаны показатели результативности деятельности областных органов исполнительной власти, административные регламенты, оптимизирующие процесс оказания государственных услуг и позволяющие использование четких стандартов качества услуг. План мероприятий по проведению административной реформы в Ростовской области в 2006 – 2010 годах предполагает разработку и использование единой информационной системы, связывающей областные органы исполнительной власти между собой в процессе формирования сводного реестра полномочий и функций.

Таким образом, можно говорить о том, что реализация административной, а также муниципальной реформ в Ростовской области идет с опережением многих субъектов. Ряд проектов получили положительную оценку на федеральном уровне. Так, г. Шахты Ростовской области – первое в России муниципальное образование, где была внедрена и сертифицирована система ме-

неджмента качества в соответствии с требованиями международного стандарта ИСО 9001:2000. В ходе внедрения системы менеджмента качества в администрации г. Шахты для максимального удовлетворения населения был установлен порядок ускоренного прохождения документов по принципу «Зеленого коридора». В «Зеленый коридор» были определены процессы утверждения проекта границ и предоставления земельных участков гражданам и организациям. Проблемы, с которыми сталкивались жители г. Шахты до внедрения данного проекта, были идентичны проблемам значительной части населения других регионов нашей страны, возникающим при получении государственных и муниципальных услуг: территориальная разобщенность участвующих в процессе ведомств, недостаток контроля со стороны городской администрации, отсутствие ответственности чиновников за своевременность и качество выполнения работ. Реализация данного проекта существенно облегчила и ускорила порядок прохождения документов по принципу «Зеленого коридора»: значительно снизились сроки прохождения документов на каждом этапе, контакты заявителей со служащими сведены к минимуму (до трех раз), ликвидированы некоторые этапы прохождения документов из-за отсутствия необходимости их осуществления. Таким образом, размещение представителей ведомств в одном кабинете, ежедневный прием документов, единовременный комиссионный выезд специалистов на объект, контроль над процессом прохождения документов со стороны администрации, выдача одного распоряжения, - все это способствовало оказанию реальной помощи гражданам, улучшению имиджа администрации города, повышению наполняемости бюджета за счет платежей земельного налога.

И этот пример не единичный. В 2006 году был запущен пилотный проект создания многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в г. Новочеркасске. На базе двух отделов: отдела адресной социальной помощи и отдела семьи материнства и детства, был создан отдел адресной социальной помощи и детских пособий. Принцип «одного окна» позволил жителям города (а надо сказать, что 45 тысяч жителей Новочеркаска являются получателями различных мер социальной поддержки) пользоваться значительно упрощенной системой и процедурами социальных

выплат. Изменился социальный портрет получателей адресной помощи. В 2007 г. Управление труда и социального развития Администрации г. Новочеркасска, оценив положительный опыт, расширило сферу применения принципа «одного окна», включив в нее и меры социальной поддержки по оплате ЖКУ льготным категориям граждан и жилищных субсидий в рамках отдела льгот и жилищных субсидий. Все специалисты, осуществляющие прием граждан, владеют правовыми основами назначения жилищных субсидий и льгот по оплате ЖКУ, навыками работы в программных комплексах.

Особое внимание в области уделяется вопросам совершенствования системы предоставления гражданам и организациям услуг в сфере начального профессионального образования, что является значимым фактором в развитии экономики области, повышении уровня и качества жизни людей. В этой связи осуществлено пилотное внедрение механизма предоставления услуг гражданам и организациям в сфере начального профессионального образования на базе регионального ресурсного центра подготовки рабочих и специалистов высокой квалификации в г. Таганроге. План мероприятий по проведению административной реформы в Ростовской области в 2006 – 2010 предусматривает поэтапное создание 14-ти Региональных отраслевых ресурсных центра подготовки рабочих и специалистов на территории Ростовской области, использующих современные материально-технические и кадровые ресурсы. Создание подобных центров позволяет удовлетворить потребности личности в качественных профессионально-образовательных услугах, минимизировать и эффективно использовать финансовые средства для развития учебно-материальной базы образовательных учреждений начального профессионального образования и повысить качество услуг, также персонифицировать и повысить ответственность должностных лиц, участвующих в процессе подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих и специалистов на базе Региональных отраслевых ресурсных центров.

Реализация данных проектов, разработка и внедрение новых, направленных на повышение качества государственных услуг, повышение удовлетворенности населения качеством государственных услуг и, как следствие, стимулирование экономической активности на территории Ростовской области, безусловно, яв-

ляются важнейшими показателями эффективной деятельности областных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления области. Поэтому, являясь важным направлением административной реформы¹, данный позитивный опыт должен представляться в виде проектов, интегрированных в единую логическую схему совершенствования госслужбы, а не носить характер локальных, и использоваться в других субъектах Российской Федерации.

Охотский И. Е., начальник юридического отдела корпорации «М2М-телематика» (Москва)

Формирование личности и профессиональная культура государственного служащего

В научной литературе достаточно глубоко исследованы базовые аспекты социально-правового статуса и нормативной модели государственного служащего. Ученые имеют достаточно четкое представление о месте государственного служащего в обществе и государстве, даны ответы и на вопросы о том, каким он должен быть, что представляет собой государственная служба как профессия, каковы ее особенности, для кого и при каких условиях она становится призванием?

Но общество интересуется не только эта сторона проблемы. Мало знать каким должен быть государственный служащий современной формации. Не менее важно знать каким он есть сегодня на самом деле. Что он представляет собой как человек, гражданин и должностное лицо. Что необходимо предпринять, чтобы каждый работник государственного аппарата был настоящим профессионалом и достойным человеком, чтобы сущее – модальная личность государственного служащего и должное – нормативная модель личности государственного служащего, максимально приблизились друг к другу.

¹ Постановление Администрации Ростовской области от 30.06.06 № 238 «Об утверждении Программы проведения административной реформы в Ростовской области в 2006-2008 гг. и внесении изменений в постановление Администрации Ростовской области от 21.03.06 № 90 «О мерах по реализации административной реформы в Ростовской области»

Личность гражданского служащего: должное и сущее. Поиском ответов на эти вопросы сегодня заняты многие ученые. Обобщенный портрет современного служащего профессор В.А. Январев (в недавнем прошлом первый зам. министра труда и социального развития Российской Федерации, а ныне директор по программам развития государственной службы ГУ – Высшей школы экономики) например, представляет следующим образом: это человек в возрасте от 40 до 50 лет; квалифицированный специалист с хорошим уровнем образования, знающий юридические тонкости государственной службы; с достаточно богатым опытом управленческой деятельности; способный качественно решать возникающие задачи, находить такие подходы и решения, которые продвигают дело на основе права и законов»¹.

Как видим, портрет достаточно привлекательный и в целом справедливый. Тем более, исполнен он в жизнеутверждающих терминах: квалифицированный, знающий, опытный, способный. Нет только характеристик с точки зрения ответственности, организованности, принципиальности, нравственности. Нередко, даже высокие руководители и опытные аналитики не могут удержаться от соблазна приукрасить образ чиновника, подать его в максимально выгодном свете. Представить же служащего таким, каким он есть в реальной жизни, способны очень немногие.

Большинство россиян убеждено, что в среде чиновничества давно исчезли чувство собственного достоинства, патриотизм, альтруизм. Их место заняли цинизм, стяжательство, распушенность. Лишь каждый пятый опрошенный соглашается с тем, что служащие заботятся об интересах граждан. Куда больше их интересуют собственные проблемы, интересы близкого и выгодного им бизнеса. Каждый второй ниже среднего оценивает такие качества, как бескорыстие, честность и справедливости. Авторитет государственной службы серьезно подрывают взяточничество, бюрократизм и, что особенно прискорбно, слабая профессиональная подготовка значительной части служащих. Об этом говорит каждый третий опрошенный эксперт. Да и сами служащие этот факт не отрицают.

Красноречивым подтверждением сказанного являются мониторинговые исследования мотивации поступления на госу-

¹ Государственная служба. 2001. № 3. С. 34.

дарственную службу¹. Вот данные репрезентативного опроса населения страны за период с 1997 по 2006 годы:

| | 1997 | 2000 | 2001 | 2003 | 2006 | |
|-------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|----------------|---------------|
| | | | | | Населе- ние | Экспер- ты |
| Гарантия постоянной работы и стабильности положения | 57,1 | 41,3 | 42,2 | 46,6 | 55,7 | 40,0 |
| Стремление реализовать свои профессиональные качества | 38,6 | 40,2 | 35,5 | 42,1 | 28,8 | 19,2 |
| Желание принести пользу обществу и государству | 28,9 | 30,2 | 31,2 | 37,6 | 30,5 | 30,8 |
| Стремление занять престижное место в обществе | | | | | 25,7 | 39,2 |
| Карьера | 22,2 | 19,7 | 16,7 | 16,3 | 25,1 | 26,7 |
| Желание установить связи с людьми, которые могут быть полезными в жизни | 34,1 | 30,2 | 37,8 | 36,1 | 21,1 | 18,3 |
| Материальное благополучие | 20,6 | 15,0 | 11,9 | 19,4 | 14,7 | 12,5 |

Ведущее место в мотивационном механизме, как видим, на протяжении многих лет стабильно занимают личные, преимущественно меркантильные, а не социально-значимые факторы. Прежде всего, это а) стремление занять престижные в обществе и во власти позиции, б) успешность карьеры, в) возможность наладить прочные связи с «нужными людьми». Мотивы же высокого гражданского звучания (желание принести пользу обществу, полнее реализовать свои профессиональные возможности) хотя и признаются в качестве значимых, но все-таки рассматриваются

¹ Под мотивацией мы понимаем все, что содействует происхождению или предотвращению какого-либо действия. Это то, что служит побуждающим средством к тому или иному поступку. Это может быть добрая воля, стремление к более высокому социальному или должностному статусу, стремление завоевать уважение и добрую репутацию. Мотивом может быть недовольство, денежный интерес, любовь к власти, сила искушения и др.

как второстепенные. Существенной роли пока не сыграло введение в практику административных и должностных регламентов, утверждение кодексов чести, повышение денежного содержания и других льгот.

Вот такая картина. Случайно ли это? Нет, как нам кажется, не случайно. Ведь личность формируется не сама по себе. Это продукт общества и его культуры, продукт социализации как процесса освоения господствующих в обществе ценностей, идеалов и стереотипов. Личность государственного служащего – не исключение. Это продукт политической, гражданской и нравственной социализации в сфере государственно-управленческой деятельности. Он формируется в повседневной практике освоения профессии государственного служащего, овладения соответствующими компетенциями – знаниями, умениями и навыками.

Понятно, что в условиях стабильной, высокоорганизованной и авторитетной государственной службы большинство специалистов, по своим взглядам, поведению, профессиональным действиям отвечают параметрам нормативной модели: *система отбирает, поощряет и поддерживает таких людей*. В свою очередь они являются основой стабильной и эффективной государственной службы. Если же служба пребывает в кризисном состоянии или в ситуации нестабильности, «разброда и шатания», то значительное число занятых в ней людей, подвержены тем или иным девиационным отклонениям. Их социальный тип по большинству характеристик не совпадает с нормативной моделью.

Одни настроены на инновационный тип адаптации к новым условиям, стараются добросовестно служить государству, преодолевают немалые трудности. Другие конформны, работают достаточно качественно, но при этом стараются как можно «плотнее» приспособиться к особенностям сложившейся системы. Их главная цель – как можно дольше остаться при власти и взять от нее максимум возможного. Третьи приспособливаются, лавируют, не нарушая нормативно закрепленные «правила игры», действуют в соответствии с неписаными правилами и установками. Четвертые воспринимают ценности государственной службы амбивалентно – неоднозначно, двойственно, превратно. Они, с одной стороны, бунтуют, активно противостоят слабостям государственной службы, а с другой стороны и в конечном итоге, смиряются, работают «как все».

Первые две группы «служащих» более или менее конструктивно относятся к заботам государства и общества, для двух других эти цели, в лучшем случае, безразличны.

Формирование личности государственного служащего – достаточно сложный, многомерный, противоречивый процесс. Его нельзя, как пишет профессор В.А. Сулемов, сводить к решению формально-правовых, организационно-управленческих и воспитательных задач. Это не борьба с текучестью кадров, не стремление укомплектовать аппарат из представителей «своей» команды, не ординарный поиск нужного специалиста на ту или иную открывшуюся вакантную должность. В этом деле необходим системный, программно-целевой подход.

Только такой подход способен обеспечить эффективную профессионализацию государственной службы, качественное прохождение каждым всех этапов индивидуальной профессионализации (отбор, адаптация, профессионально-квалификационное развитие, служебно-карьерное продвижение и др.). Что в конечном итоге позволит обеспечить главное – грамотный отбор, рациональную расстановку и эффективное использование знаний, умений и способностей каждого служащего.

В настоящее время (по состоянию на 1 января 2006¹) года на государственных должностях и должностях системы государственной гражданской и муниципальной службы занято 1 млн 462 тыс. человек, из них в органах государственной власти – 997,5 тыс. (в том числе федерального уровня – 776,8 тыс.) и в органах местного самоуправления – 464,5 тыс.

В общей численности работников, замещающих должности гражданской службы, женщины составляют 71,2%. В муниципальных органах их еще больше – 77%. Если средний возраст гражданских служащих в 2002 году составлял 40 лет, сегодня он

¹ См.: Россия в цифрах. 2005. Краткий стат. сб. М., 2005. С. 46-50; Состав работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы, по полу, возрасту, стажу работы, на 1 января 2005 года. Стат. бюлл.: В 3-х т. М., 2005; Сб. информационных материалов по вопросам формирования государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации / Отв. ред. Н.В. Кмить. М.: Московская академия государственного и муниципального управления, 2006.

несколько снизился и составляет 39 лет, т.е. позитивные подвижки есть, но сказать, что они существенны – пока трудно.

На государственных должностях категории «руководители» сегодня занято 111, 8 тысяч или 17,1% от общего количества гражданских служащих. «Советников» насчитывается почти 17 тысяч (2,6%). Основная же масса государственных служащих занимают должности категории «специалисты» – 429,1 тысяча (65,7%), и «обеспечивающие специалисты» – 95,5 тысяч (14,6%). Причем большинство из них исполняют полномочия по должностям ведущих и старших групп. На младших должностях (в основном это начинающие работники) задействовано более 130 тыс. человек или 23,5% общего числа гражданских служащих страны.

На протяжении только двух лет (2005-2006 годы) рост численности аппаратов государственного и муниципального управления превысил 105,6 тыс. человек и составил 8 %. По сравнению с 2000 годом этот рост превысил 17% и составил 199,5 тыс. человек. Судебные органы выросли на 3,8%. Кадровый состав органов законодательной власти и представительных органов местного самоуправления увеличился на 6,5%. Наибольший рост численности отмечен в федеральных органах исполнительной власти – 94,7 тысяч или почти 21%. Особый «вклад» в этот процесс внесли территориальные структуры МЧС России, Росрегистрации, Роспотребнадзора и Россельхознадзора, Ространспортнадзора. В стадии формирования до сих пор находятся территориальные органы Федеральной службы судебных приставов, Федерального медико-биологического агентства, Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами, Федеральной аэронавигационной службы.

Тенденция увеличения численности чиновничества вполне закономерна и по многим параметрам оправдана. Численные изменения отражают объективные процессы усложнения функций государственного управления. Хотя есть и другие немаловажные факторы: экстенсивный рост аппарата сохранится до тех пор, пока не будут созданы предпосылки для более эффективного использования уже имеющегося профессионально-интеллектуального потенциала государственного управления, пока аппарат не перейдет к «управлению по результатам». Не остановится он до тех пор, пока он не будет укомплектован высокопрофессиональ

ными специалистами, в первую очередь хорошо подготовленными юристами, экономистами и управленцами. Сегодня нужно брать не числом, а умением, нужно учиться работать не аврально, а рационально, инициативно и, главное, профессионально и ответственно. Без должного профессионализма, как говорит В.В. Путин, нам не научиться жить по «нормальной человеческой логике»¹.

Профессионализм (профессиональная культура) – это важнейшее социально-значимое качество работника. Это органическая совокупность важнейших измерений правовой, организационно-управленческой, духовно-нравственной культуры специалиста в контексте государственно-значимого целеполагания его трудовой деятельности. Его главные показатели – наличие соответствующего профессионального образования и полного набора навыков профессиональной деятельности, готовность и способность работать по высшим государственным стандартам, исполнять должностные обязанности в строгом соответствии с законами и принятыми процессуальными нормами. Плюс формальные критерии – наличие соответствующего диплома (дипломов) о высшем или среднем специальном образовании; наличие соответствующей занимаемой должности специальности и специализации; обладание необходимым стажем работы по специальности и опытом государственного и муниципального управления.

Именно поэтому **главной стратегической задачей государства является формирование корпуса высокопрофессиональных работников государственного управления, стабильного, оптимально структурированного, демократически ориентированного аппарата органов государственной власти**, т.е. воспитание служащих, способных на профессиональном, а не на любительском уровне обеспечивать осуществление целей, задач и функций государства.

Реализовать эту задачу крайне сложно. И причин тому немало. Мы с трудом пережили дезорганизацию кадровых процессов в годы перестройки и революционных демократических преобразований в девяностые годы. Многие кадровые вопросы стали ре-

¹ См. Путин В.В. Не будет ни революций, ни контрреволюций. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 3 апреля 2001.

шаться на основе родства и землячества, выдвижение в государственный аппарат – без соблюдения официально принятых процедур, без учета уровня профессиональной и личностно-психологической подготовленности человека к исполнению новой должности. Должностной рост в решающей степени зависит от личного отношения к нему руководителя, при этом профессиональный уровень и деловые качества играют как бы второстепенную роль.

Все это детерминирует снижение уровня профессиональной культуры и эффективности государственной службы. В начале 90-х годов это мнение разделяло 65% экспертов-ученых¹. Существенно ситуация не изменилась и сейчас.

И причин тому немало. На некоторые из них мы уже обратили внимание выше. В целом же они всесторонне проанализированы в Программе реформирования государственной службы: половозрастной дисбаланс кадрового состава; высокие темпы роста численности служащих и ухудшение их профессионального состава; негативные факторы в вопросах оплаты труда и социальной защиты служащих; продолжающееся снижение престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности; заформализованность кадровых технологий как по процедуре, так и содержанию; неоправданно высокая текучесть кадров. Каждый четвертый служащий обеспокоен отсутствием реальных возможностей карьерного роста, каждый десятый считает, что он «практически ничего не добился в жизни» и собирается покинуть государственную службу.

Многие заявляют, что они профессионально слабо подготовлены к работе в условиях бурно реформируемого общества. Аппарат с большим трудом «овладевает искусством управления рыночной экономикой». 53,8% гражданских служащих отмечают несоответствие своей профессиональной квалификации занимаемой должности. Более того, 40% считают, что в последние годы в развитии профессионализма государственной гражданской службы наблюдается отрицательная динамика – количество дипломированных специалистов в аппарате растет, а профессио-

¹ См.: Государственная служба Российской Федерации: современное состояние, проблемы функционирования и первоочередные направления дальнейшего развития. М., 2002. С. 33.

нальная компетентность управления снижается. Тайной для многих остаются такие понятия, как «управление по целям», «управление проектами», управление по качеству и результатам». Имеющиеся образовательные учреждения не обеспечивают необходимое качество профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих. Многие региональные бюджеты практически никаких средств на повышение квалификации своих кадров не предусматривают.

Изменить положение к лучшему призваны меры, предусмотренные Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации», которым урегулированы все важнейшие вопросы получения служащими дополнительного образования. Причем как в учебных заведениях Российской Федерации, так и за ее пределами.

Теперь организация дополнительного образования будет осуществляться строго на основе государственного заказа. Все руководители при назначении на должность должны проходить обучение в системе профессиональной переподготовки. Более широкое распространение получают формы вечернего образования и дистанционные образовательные технологии. Большую плановость придаст введение ведомственных программ профессионального развития персонала и индивидуальных планов профессионального развития гражданского служащего, в которых будут предусмотрены в перспективе на три года цели, виды, формы, направления, продолжительность и ожидаемые результаты дополнительного профессионального образования;

Большую тревогу вызывает отсутствие эффективных правовых и нравственных механизмов регулирования *личного поведения работников* государственной власти и управления, отсутствие надежных барьеров на пути злоупотреблений, коррупции и произвола. Не случайно Президентом в качестве главной задачи на предстоящие годы определена борьба с коррупцией. Под ее решение утвержден Национальный план противодействия коррупции, введен в действие целый пакет новых правовых актов.

Для преодоления указанных негативных проявлений намечено решение целого ряда задач правового и социально-управленческого характера:

— повысить эффективность кадровой политики в сфере го-

сударственной службы;

- снять остроту несоответствия социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности;

- преодолеть непрофессионализм служащих в использовании современных технологий государственного управления, в том числе отвечающих задаче реализации масштабных государственных программ и проектов;

- повысить эффективность контроля деятельности чиновников со стороны гражданского общества;

- обновить систему подготовки и профессионального развития государственных служащих;

- резко усилить ресурсную обеспеченность государственной службы.

- реализовать комплекс мер антикоррупционной направленности. В частности, декларирование чиновниками и их близкими родственниками своих доходов и имущества; конфискация; возврат из-за границы имущества, нажитого преступным путем; ответственность за «коммерческий подкуп» и взятки сотрудникам коммерческих фирм; крупные штрафы за передачу акций, услуг и иного имущества лицам, выполняющим управленческие функции; введение более жестких правил поведения чиновников; строгое нормирование порядка поступления на работу в коммерческие структуры после отставки из органов государственного управления; усиление правовых и социальных гарантий для ответственных работников госструктур.

Перечисленные задачи тесно связаны между собой и могут быть решены только комплексно. Главная же цель реформы – внедрение новых методов планирования, финансирования, стимулирования и оценки деятельности служащих; реализация программ профессионального развития государственных служащих; внедрение более действенных механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе.

А теперь посмотрим на нынешний состав гражданских служащих с точки зрения его профессионально-квалификационных характеристик. Введение повышенных квалификационных требований, проведение квалификационных экзаменов, активизация аттестационной практики, введение испытательного срока усилили стремление государственных служащих к повышению сво-

его профессионального уровня. Многие из них учатся по системе второго высшего образования, магистратуры, поствузовского обучения. Немало и таких, которые получают образование по системе курсовой подготовки и экстерната.

Стимулирует приход в аппарат хороших специалистов и обновленная система оплаты труда и совершенствование ее структуры. Серьезным стимулирующим фактором стало существенное увеличение в соответствии с Указом Президента РФ от 25 июля 2006 года № 765 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» переменной части денежного содержания. Да и руководители получили действенное средство стимулирования работников. Результат: повсеместно наметилась устойчивая тенденция повышения профессионально-образовательного уровня государственных служащих.

Четко просматривается тенденция увеличения на государственной службе специалистов с гуманитарным и социально-экономическим образованием. Сегодня их количество превысило 70%, что почти на 10% больше, чем это было пять-семь лет назад. Зато на 9% уменьшилось количество специалистов сельскохозяйственного и инженерно-технического профиля, т.е. специалистов, которые занимали подавляющее количество должностей аппарата партийного и советского государственного управления. Прослойка экономистов и менеджеров составляет ныне 37,5%, юристов – 25%, специалистов со знанием иностранных языков – около 5%. В аппаратах государственных органов немало «выходцев из бизнеса», работников с естественно-научным, военным, технико-технологическим, педагогическим и медицинским образованием – таких более четверти.

В то же время прослойка специалистов в области «государственного и муниципального управления» хотя и растет, но по-прежнему остается невысокой – около 2,5%. Нехватка высококлассных специалистов такого профиля ощущается во всех ключевых звеньях государственного аппарата. Многим не хватает знаний в области права (на этот факт обращают внимание 42,5% опрошенных служащих), информатики, корпоративной культуры и искусства делового общения (22%), психологии и конфликтологии (17%), менеджмента (12%).

В целом же, как это записано в президентской программе реформирования государственной службы, «имеющиеся образо-

вательные учреждения не обеспечивают необходимый уровень профессиональной подготовки государственных служащих». Подтверждает эту позицию и диалектика взаимосвязи системы образования государственных служащих и процесса прохождения ими гражданской службы (по целям, задачам, стандартам, специализациям, реализации служебной карьеры). Вот как ответили сами служащие на вопрос: «Связано ли последующее Ваше повышение в должности с повышением квалификации (переподготовка, получение дополнительного образования)?»:

6 % – да, обычно после профессиональной подготовки или повышения квалификации служащих повышают в должности;

12 % – после учебы повышение происходит, но не сразу;

43,5 % – все зависит не от обучения, а от того, как человек работает;

21 % – все сохраняется по-старому.

Как видим, лишь немногие связывают рост своих профессиональных знаний с карьерным продвижением. В чем здесь причина: «недобрые начальники» или профессиональная квалификация после обучения не настолько выросла, чтобы гарантировать служебный рост? Скорее второе. Не поэтом ли многие руководители государственных органов «не отпускают» подчиненных на учебу, рассматривая ее всего лишь как дополнительный отпуск. Служащие же, зная сложившуюся практику, особенно и не стремятся к получению новых знаний (не дипломов, а знаний). Получается замкнутый круг, который и должна разорвать административная реформа, дальнейшее реформирование государственной службы, переход к более предметной работе с резервом.

Сегодня в аппаратах государственных органов задействовано немало специалистов, имеющих большой производственный стаж и умудренных серьезным жизненным опытом. Многие прошли непростой путь профессиональной социализации и получили признание как профессионалы государственной службы. Все это тоже верно.

Но, конечно, немало и таких, кто не сумел переосмыслить предшествующий опыт работы, с огромным трудом перестраивается на новую систему служебных отношений. По-прежнему в аппарате ощущается необходимость количественной «прибавки» специалистов с юридическим, экономическим и социально-управленческим образованием. Причем нехватка специалистов

такого профиля ощущается во всех ключевых звеньях государственной гражданской службы.

Некоторых отличает «политическая всеядность, размытость идейно-политических убеждений, быстрая трансформация политических взглядов и позиций в зависимости от изменяющейся конъюнктуры..., «хорошо маскируемые цинизм и прагматизм, склонность к аморальному поведению, ... профессиональная некомпетентность и дилеттантизм, компенсируемые видимостью бурной активности». Для них характерны деформированная стратегия человека с болезненным воображением и самым циничным, манипулятивным, пренебрежительным отношением к окружающим»¹.

Да, слабые и недостойные работники есть везде, не исключение и государственный аппарат. Но не они определяют истинное лицо государственной службы. Основная масса служащих – это вполне достойные люди, со своими сильными и слабыми сторонами, со своими положительными и негативными качествами и проявлениями. Многие их слабости – приобретение нашего «бурного времени», объясняются не столько субъективными факторами, сколько самой системой государственной службы. В противном случае не было бы необходимости ее реформировать.

В целом, все качественные и количественные изменения, которые происходят, и будут осуществляться в перспективе, носят стратегически позитивный характер, являются хорошей предпосылкой для приглашения на гражданскую службу и закрепления в аппарате наиболее достойных специалистов, для обогащения профессиональной деятельности государственных служащих, создают благоприятные условия для оптимизации их социально-правового статуса.

При этом не следует пренебрегать тем, что по мере концентрации в руках «чиновничьего сословия» широких властных полномочий, возможна существенная деформация его мотивации в сторону меркантильных интересов. Не секрет, что для многих представителей этого сословия чуть ли не главным стимулом пребывания на государственной службе является приобретение собственности, высокий статус, властные полномочия, барский образ жизни. Многие из них и сегодня живут по рекоменда-

¹ См.: Смирнов Е. Жизненные стратегии государственных служащих // Государственная служба. 2002. № 4. С. 113, 116.

циям, о которых с сарказмом описал Л.Н. Толстой в «Анне Карениной»: не перечь начальнику; будь покладистым; не особенно напрягайся.

Все это дискредитирует власть и подрывает ее авторитет, мешает привлечению в аппарат высококвалифицированных специалистов, разрушает механизмы рыночной конкуренции, усиливает отчуждение общества от власти, порождает теневые мафиозные отношения. Поэтому то в кадровых решениях следует быть очень осторожным и осмотрительным. Как тут не вспомнить Ю. Крижанича, который доказывал, что мудрых правителей и их советников должны отличать:

- глубокое знание природных качеств народа – его природного нрава, таланта и недостатков, его достоинств и пороков, всего, к чему наши люди способны и неспособны;

- широкие познания в области природных условий страны, знание ее природных богатств, ее сил и слабостей;

- познания общественной жизни. Надо знать, чем славна она и чем бедна, в чем наше житие может считаться беднее, а в чем сильнее жития соседних народов;

- знания системы государственного правления, действующих отечественных законов и обычаев;

- познания реальных сил и слабостей нашего государства, в том числе того, что опасно, а что безопасно для него, кто наши соседи, кто друзья и враги, каковы их силы, желания и думы, какая польза и какой вред нам от них обычно бывает или может еще быть впереди;

- владение всеми доступными способами использования национального богатства, т.е. умение направлять умы и руки народные ко всему тому, на что пригодны и способны и на что может быть полезным для народного блага;

- умение владеть государственной тайной, скрывать всякие общие пороки нашего российского «племени», соблюдать достоинство и славу народную;

- умение различать добрые и злые советы, ибо некоторые советы, полезные какому-либо иному народу, могут быть и нам очень полезными, а другие советы, даже полезные для других народов, – для нас вредны¹.

¹ См.: Крижанич Ю. Политика. М., 1997. С. 146-147.

Эти рекомендации и сегодня звучат актуально. **Успешным может быть только то государство, служащие которого отличаются чувством национальной идентичности и социальной ответственности, понимают, что их главное предназначение не командовать и контролировать, а создавать благоприятные условия для честного производительного труда и спокойной жизни людей.**

Профессиональная культура современного служащего. Тем не менее сказать, что по своей профессиональной культуре в рамках ныне сложившейся системы государственной службы они в полной мере соответствуют современным требованиям, нельзя. Профессионализм государственной службы и профессиональная культура государственного служащего – это нечто большее, чем определенных объем научных знаний, умений и навыков аппаратной государственно-управленческой деятельности. Основные компетенции современного служащего-профессионала лежат и в другой плоскости: принципиальность в служебных отношениях; гражданская активность, законопослушность; дисциплинированность, пунктуальность, обязательность; ответственное отношение к своему статусу и своим должностным обязанностям; личная организованность и способность организовывать других; волевые качества, выдержанность, настойчивость в достижении поставленной цели.

Вершиной профессиональной культуры является его интегративная компетентность. Современная государственная служба нуждается в работниках, которые способны принимать решения, опираясь не только на свой личный опыт, интуицию и здравый смысл, но и способные руководствоваться научным расчетом, знаниями теории и практики государственного управления, современными информационными технологиями.

На формирование именно такой профессиональной культуры направлена проводимая реформа государственной службы. Считаем, что важнейшим ее направлением должно быть преодоление следующих факторов:

1. **Нарушения демократических принципов** решения кадровых вопросов. Многие ключевые процедуры управления персоналом – отбор и назначение на должность, продвижение и перемещение в пределах аппарата, сокращение штатов и увольнение – должны быть строго институализированы, обеспечены чет-

кими критериями и организационно-правовой урегулированностью. Многочисленные факты нарушения процедур конкурсного отбора, аттестации, служебных собеседований порождают у служащих неуверенность в карьерном росте, снижают трудовую активность, не создают, с одной стороны, реальных условий для максимально эффективного использования профессиональных способностей работников, а, с другой, не способствуют привлечению на государственную службу настоящих профессионалов, талантливых, совестных и ответственных работников;

2. **Нежелание переходить к научно обоснованному долгосрочному кадровому планированию**, которое не позволяет должным образом организовать систему отбора и оценки государственных служащих, работу с резервом. Внедрение такого планирования затруднено по многим объективным и субъективным причинам, прежде всего из-за того, что принцип стабильности кадров, как того требует закон, практически не действует;

3. **Пренебрежительное отношение к современным технологиям управления персоналом**, в том числе к более строгим критериям, по которым должна осуществляться объективная оценка работников по всем категориям и группам должностей;

4. Порочной практика назначения на государственные должности работников, **не имеющих нужной специальности**. Причем независимо от группы должностей. Требуется существенного развития профессиональный потенциал группы служащих, занимающих младшие должности, особенно в части документооборота, протокола, правовой и организационной культуры;

5. **Разрыв** между конституционными гарантиями в области профессионального образования, реальным финансированием системы образования, объемом, качеством и уровнем образовательных услуг, предоставляемых системой подготовки и повышения квалификации государственных служащих. Для этого должны быть разработаны и реализованы специальные программы подготовки и профессионального развития государственных служащих.

Формируя государственного служащего надо помнить и учитывать, что, даже подготовив хороших юристов, экономистов и управленцев-государствоведов, мы не создадим эффективную государственную службу. Среди них обязательно будут такие, которые не служат, а всего лишь работают, думают о себе и сво-

их потребностях, проявляя завидные образцы предприимчивости и прагматизма в их удовлетворении. Именно они разлагают аппарат, торпедируют все усилия по оздоровлению служебных отношений. Не о таких госслужащих мы ведем речь.

России нужна другая государственная служба, нужна мощная система, объединяющая людей, **готовых, знающих, умеющих и способных честно служить Отечеству**. Ведь только в органическом единстве а) социального демократического государства, б) государственной службы как института публично-правового регулирования и в) воспитания гражданского служащего высокой правовой, административно-управленческой и духовно-нравственной культуры можно успешно решить задачу построения демократического правового государства. Ухватившись за одно звено указанной цепи, задачу не решить. Поэтому, говоря о личности государственного служащего будущего, следует четко представлять перспективы государственного строительства, параметры той модели государственной службы, на которую следует ориентироваться. Ее ядром должны быть наиболее образованные, нравственно сильные, созидательно настроенные граждане.

*Очкин О.А., к.э.н., доц.,
Сухорукова Т.А., асп. (СКАГС)*

ОСОБЕННОСТИ СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЁТА НЕНАБЛЮДАЕМОЙ (ТЕНЕВОЙ) ЭКОНОМИКИ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Последние два десятилетия в Российской Федерации стали процветать и набирать силу два отрицательных экономических явления, причём развиваются они параллельно друг другу и существуют благодаря тому, что в стране существуют благоприятные условия для совместного существования. Эти два явления – коррупция и теневая экономика. Первое явление, по нашему мнению, создает базу для теневой экономики и является определяющим элементом в этой связке.

Коррупция в Российской Федерации не имеет легального, законодательного определения. Разнятся по объёму и содержанию употребляемые в российской и зарубежной криминологии понятия этого явления. Пожалуй, наиболее простым и одновременно наиболее ёмким представляется определение, приводимое в целом ряде документов ООН о международной борьбе с коррупцией: коррупция – это злоупотребление публичной властью для получения выгоды в личных целях государственными чиновниками, должностными лицами, общественными и политическими деятелями. В сущности, коррупция – это социальное явление, заключающееся в разложении власти. Государственные служащие или иные лица, используют своё должностное положение, авторитет занимаемой должности в корыстных целях. Проблема противодействия коррупции в государственном аппарате становится частью государственной политики. Невозможно реальное проведение административной реформы без её кадрового обеспечения государственными служащими с новой ценностной, мировоззренческой ориентацией и профессиональной подготовкой. Этому и должна быть направлена вся работа по нравственному

воспитанию студентов СКАГС. Что касается теневой, ненаблюдаемой экономики в РФ, то главным вопросом этого вида деятельности остаётся определение ее объёмов и видов.

В экономической науке есть немало неисследованного. Но, пожалуй, трудно найти другой такой пример, когда масштабы экономического явления и степень его изученности были бы настолько несопоставимы. Это проблема теневой экономики, которая охватывает все сферы жизнедеятельности общества. Теневая экономика как явление возникла с древних времен и «успешно» функционирует, по сей день. Несмотря на многовековую историю, теневая деятельность пока еще не стала предметом специального и при этом всестороннего экономического исследования. Изучая общие закономерности экономики, экономическая теория практически никогда не заостряла внимание на проблемах теневой экономики: она ею либо пренебрегала, либо считала, что теневая экономика функционирует с использованием тех же экономических механизмов, что и легальная.

Согласно общепринятому пониманию, ненаблюдаемая экономика использует те же ресурсы и рынки, что и легальная, с тем лишь отличием, что все это происходит «вне поля зрения» государства.¹ Такой упрощенный взгляд на теневую экономику привел к тому, что, к сожалению, экономисты до сих пор не очень отчетливо понимают механизм и объёмы теневой экономики, вследствие чего часто неэффективными являются те шаги, которые часто предпринимаются в целях ее искоренения.

Теневая экономика – явление, до сих пор не имеющее чёткого пути её измерения и отражения в СНС: её сущности и способа количественной оценки масштабов теневой экономики. Первые серьезные исследования этого сектора экономики появились в 70–х годах прошлого столетия, а в 1983 году в г. Билефельде, в Германии была проведена первая международная конференция по теневой экономике.

В отечественной науке и экономической практике интерес к проблемам теневой экономики отчетливо проявился в 80-е годы. Это было обусловлено как социально-экономическими причинами, связанными с возрастанием ее роли в народном хозяйстве и

¹ Аблаев И.М. Тень и краски российской экономики //ЭКО. 2004. № 8. С. 21-37.

криминализацией, так и с причинами идеологическими. Последние проявились в стимулировании руководством страны научных исследований, направленных на выявление деформаций и дискредитацию командной социально-экономической системы государственного социализма.

В последние годы сфера теневых отношений в России значительно расширилась. Теневое поведение наблюдается в сфере политики, образовании, медицине, культуре, науке, превращаясь, таким образом, в системный фактор социальной реальности. Социологи справедливо констатируют: «тот сектор экономики, который принято назвать «неформальным», охватывает целый комплекс социальных сфер экономики - от труда и занятости до экономики домашних хозяйств. Все это позволяет считать, что российское общество начала XXI в. в немалой степени является теневой социально-экономической системой.»¹ Соответственно стал гораздо шире круг субъектов теневого поведения: от политиков, чиновников практически всех уровней управления до преподавателей высших учебных заведений и врачей.

Теневая экономика представляет собой очень трудный для исследования предмет: это феномен, который относительно легко определить, но невозможно точно измерить, так как практически вся информация, которую удастся получить учёному-экономисту, является конфиденциальной и разглашению не подлежит. Не наблюдаемая экономика представляет интерес, прежде всего с точки зрения своего влияния на протекание большинства обычных, нормальных, экономических явлений процессов: формирование и распределение дохода, торговли, инвестирования и экономического роста в целом. Это влияние теневых отношений в России настолько велико, что представляет опасность для экономической безопасности и суверенитета государства в целом, и совершенно очевидна необходимость их анализа.

Несмотря на масштабы и качественный рост теневого сектора в новых экономических условиях, многочисленные исследования проблемы не дают ее ясной и объективной оценки, и тем более не позволяют прогнозировать тенденции развития теневой

¹ Рывкина Р. Российское общество как теневая социально-экономическая система. //Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 4. С.44-51.

экономики. Не стихают дискуссии даже по поводу точного определения явления, не говоря уже об объяснении причин его возникновения, роли в хозяйственной жизни общества, выработки оптимальной линии государственной политики по отношению к рассматриваемому явлению. Наряду с этим в научных кругах растет понимание того, что речь идет не просто о неучтенной части валового внутреннего продукта (от 20 до 40%), но о более серьезном факторе экономики, в значительной степени определяющем лицо современного российского хозяйства.

В литературе до сих пор не сложилось четкого определения понятия ненаблюдаемая (теневая) экономика, так часто используемого в российской жизни. Это обстоятельство серьезно сдерживает прогресс в решении задачи статистической оценки значений этой экономической категории в конкретных условиях.

Прежде всего, хотелось бы отметить, что используются следующие термины: "неофициальная", "подпольная" и "скрытая" экономика (англоязычными авторами); "подземная", "неформальная" (во французских изданиях), "тайная", "подводная" (в работах итальянских специалистов); "теневая" (в немецких источниках). Поэтому, любому специалисту понятно, что в экономике каждой страны есть такая составляющая, которая не укладывается в сложившиеся и узаконенные представления о норме, а что касается определений то это дело вкуса: от этого суть дела не меняется.

При первоначальной попытке вычленивать и экономически определить явление, к теневой экономике были отнесены лишь финансовые тайные сделки различного рода. Ряд немецких авторов считают, что "теневая" экономика охватывает, прежде всего, криминальную деятельность; другие определяют ее как сектор, в котором участвуют все уклоняющиеся от выплаты налогов субъекты, третьи включают сюда не только финансовые операции, но и экономическую деятельность, результаты которой, по их мнению, должны учитываться в валовом внутреннем продукте (ВВП), четвертые идентифицируют теневую экономику с "полулегальной" или "нелегальной".

Таким образом, при определении особенностей теневой экономики - ученые выдвигают различные критерии: фискальные интересы государства, действительную оценку размеров валового национального продукта, юридические параметры. Тем не менее,

все авторы сходятся в том, что теневая экономика, в рамках которой создаются доход, материальные блага и услуги, должна быть включена в объем ВВП.

Каждая из указанных точек зрения по-своему правильна и отражает в той или иной степени, наблюдающиеся в экономике реальные процессы. Они характеризуют теневую экономику с различных сторон и по существу не противоречат друг другу. Из чего мы можем показать содержание понятия ненаблюдаемой экономики в виде схемы (рис.1).

Теневая экономика как бы распадается на три крупных блока:

1. Неофициальная экономика. Сюда входят все легально разрешенные виды экономической деятельности, в рамках которых имеют место не учитываемые официальной статистикой производство услуг, товаров, сокрытие этой деятельности от налогообложения.

2. Фиктивная экономика. Это приписки, хищения, спекулятивные сделки, взяточничество и всякого рода мошенничества, связанные с получением и передачей денег.

3. Подпольная экономика. Под ней понимаются запрещенные законом виды экономической деятельности. Для «отмывания» денег обычно выбираются страны, кредитно-финансовой системе которых присущи следующие признаки: нестабильная правовая база; тайна коммерческих и/или банковских операций и неопределенные законы об их регистрации; отсутствие препятствий (или минимальные ограничения) в отношении обмена иностранной валюты и открытия анонимных (номерных) банковских счетов; отсутствие налогов или низкое налогообложение доходов иностранных корпораций и т.п.

Все формы ее опасны с точки зрения высокой общественной морали и нравственности и подлежат искоренению, с учетом негативного влияния всех ее форм, как чуждые принципам социально ответственного государства. Утверждение, что теневая экономика является структурной целостностью, ложно: часть единого кругооборота экономических веществ не может быть цельна по отношению к единому объекту, составной частью которого она сама является.

В равной мере это утверждение справедливо и по отношению к стремлению определить оптимальную пропорциональность между ненаблюдаемой экономикой и всей национальной

экономикой (попытка открыть «философский камень», естественно, неудачна). Нейтрализация ненаблюдаемой экономики (полное устранение из экономической практики всех видов и форм ее проявления) позволит экономике развиваться более планомерно и с высокими темпами, с положительным отражением этого нового качества на уровне жизни населения (снижение непомерно гипертрофированной социальной напряженности в обществе — разрыва в доходах разных групп населения). В терминах медицины это означает выздоровление объекта управления. Поиск в анализируемом явлении «конструктивного начала» — элементарное следование западным либеральным теориям, отрицающим вообще достижения в обществе социальной гармонии как таковой.



Рис. 1. Содержание понятия "ненаблюдаемая экономика"

Проблемы статистической оценки масштабов теневой экономики и ее отражения в системе национального счетоводства, затронуты в работах таких российских исследователей, как Н. Гаджиев, С. Головнин, Т. Корягина, Л. Косалс, О. Крыштановская, Г. Кулагина, А. Пономаренко и др. Среди зарубежных авторов изучению этой проблемы посвящены работы Б. Даллага, А. Дилнот, Д. Блейдса, П. Гутманн, Б. Контини, К. Макафи, К. Моррис, Х. Петерсен.

И всё же главный вопрос ненаблюдаемой экономики – это вопрос статистической оценки объемов этой незаконной деятельности. Оценка ненаблюдаемой экономики прямыми статистическими методами является неотъемлемой частью работы по составлению национальных счетов, вследствие необходимости обеспечения полноты учета совершаемых на территории страны экономических операций.

Работы по изучению и проработке методологических подходов к измерению ненаблюдаемой экономики в статистике России ведутся более 13 лет. В настоящее время арсенал используемых статистических методов содержит практически все известные методологические подходы. Это позволяет, на наш взгляд, получать довольно полные оценки экономических операций на всех стадиях воспроизводственного процесса.

Оценки ненаблюдаемой экономики ограничиваются теневой и неформальной экономикой, включающей производство продукции для собственного потребления. Незаконная экономическая деятельность пока в расчеты национальных счетов не включается.

1. Современная статистическая практика оценки ненаблюдаемой экономики. Для полной оценки масштабов экономических операций, совершаемых на различных стадиях воспроизводственного процесса, используется широкий набор разнообразных источников информации и методов оценки теневого и неформального производства. Это - обследования предприятий о результатах экономической деятельности, обследования рабочей силы, конъюнктурные обследования, обследования бюджетов домашних хозяйств, специальные выборочные обследования отдельных явлений экономической жизни (например, обследования рынков).

При этом используются административные источники типа книг похозяйственного учета в сельских населенных пунктах или выданных лицензий на осуществление определенных видов деятель-

ности, результатов проверок налоговых органов, бизнес-регистров и др. Начиная с 2000 г. проводятся регулярные выборочные статистические наблюдения за деятельностью индивидуальных предпринимателей в розничной торговле и на автомобильном транспорте. В 2005 г. проведено сплошное обследование малых предприятий.

Оценка ненаблюдаемой экономики на стадии производства осуществляется по отраслям экономики. Наибольшая часть теневых финансовых предприятий, относится к сектору нефинансовых предприятий, неформальной деятельности домашних хозяйств. В секторах финансовых предприятий, некоммерческих предприятий, обслуживающих домашние хозяйства, государственное управление, как правило, досчеты на ненаблюдаемую деятельность не производятся.

Учет ненаблюдаемых прямыми статистическими методами операций производится поэтапно.

На *первом этапе* оценки ненаблюдаемой экономики, эта оценка выполняется территориальными органами государственной статистики, осуществляется расчет отраслевых показателей, характеризующих деятельность юридических лиц. Это, например, такие показатели, как объем промышленного производства, инвестиции, товарооборот, грузооборот.

На *втором этапе* осуществляется оценка выпуска товаров и услуг в рамках построения отраслевых счетов производства. Этот этап реализуется последовательно территориальными органами статистики и специалистами центрального аппарата на стадии определения выпуска отраслей экономики.

Методология расчета выпуска по отраслям экономики учитывает отраслевые особенности функционирования соответствующих отраслей, информационное обеспечение, степень свободы предприятий той или иной отрасли в осуществлении сделок по купле-продаже товаров и услуг на основе наличных расчетов, степени распространенности малого бизнеса и неформальной деятельности. Используемые на этом этапе методы достаточно подробно изложены в издании Госкомстата России (Росстат) «Методологические положения по статистике», выпуск 2.

Экспертиза согласованности выполненных оценок и при необходимости их корректировка осуществляются на стадии построения национальных счетов и выполнения расчетов ВРП. На этом этапе проводится анализ альтернативных источников информации, согласуются показатели производства и использования по укрупненным

позициям, добавленной стоимости отраслей и элементов добавленной стоимости. Доля ненаблюдаемой экономики в добавленной стоимости отраслей по Ростовской области за 2006 год выглядит следующим образом¹.

Таблица 1

Валовая добавленная стоимость
ненаблюдаемой экономики Ростовской области в 2006 г.
по видам экономической деятельности, %

| Вид деятельности | Удельный вес ВДС неформального сектора экономики, не наблюдаемой прямыми статистическими методами, в общем объеме ВДС соответствующих видов деятельности | В том числе | | Структура ВДС неформального сектора экономики по видам деятельности |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| | | ВДС скрытого производства в объеме ВДС соответствующих видов деятельности | ВДС сектора домашних хозяйств в объеме ВДС соответствующих видов деятельности | |
| Всего | 38,9 | 26,5 | 12,4 | 100,0 |
| Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство | 65,7 | 61,1 | 4,6 | 24,6 |
| Обрабатывающие производства | 23,9 | 5,1 | 18,8 | 10,3 |
| Производство газа, электроэнергии и воды | - | - | - | - |
| Строительство | 57,3 | 11,3 | 46,0 | 7,7 |
| Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, изделий и предметов личного пользования | 70,6 | 61,3 | 9,3 | 40,9 |
| Гостиницы и рес- | 41,8 | 21,4 | 20,4 | 0,3 |

¹ <http://chinovnik.uapa.ru/old/index.html>

| | | | | |
|------------------------------------------------------------------|------|------|------|-----|
| тораны | | | | |
| Транспорт и связь | 13,6 | 4,3 | 9,3 | 5,1 |
| Финансовая деятельность | - | - | - | - |
| Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг | 63,7 | 20,5 | 43,2 | 9,5 |
| Здравоохранение и предоставление социальных услуг | 10,3 | 4,4 | 5,9 | 0,5 |
| Образование | 4,8 | 4,2 | 0,6 | 0,5 |
| Предоставление прочих коммунальных, социальных, пенсионных услуг | 20,0 | 18,5 | 1,5 | 0,6 |

В мировой экономике 10 – 15 % теневой экономики норма. Показатель 40-50% в РФ является критическим. На этом рубеже влияние теневых факторов на хозяйственную жизнь становится настолько ощутимым, что противоречие между легальным и теневым укладами наблюдается практически во всех сферах жизнедеятельности общества. Предприниматели, коммерсанты, финансисты, промышленники, мелкие и средние бизнесмены, в том числе и «челноки» (табл. 3.) участвуют в теневом бизнесе. Эти люди – «мотор» экономической деятельности, и не только легальной. Общее соотношение скрытого объема и легального в Ростовской области можно представить табл.2¹.

В последние годы наиболее серьезное внимание стало уделяться работам по интеграции статистической информации. На основе развития статистики предприятий специалисты центрального аппарата прорабатывают вопросы согласования информации о численности занятых и отработанном времени, основных фондах, объемах производства и т. д. В целях интеграции данных обследований рабочей силы и статистики предприятий усовершенствована программа проведения обследования рабочей силы, внесены изменения в программу обработки ее результатов.

¹ http://www.russ.ru/antolog/predely_kordon.htm

Таблица 2
Сопоставление скрытого объема промышленного производства и выпуска товаров и услуг промышленными предприятиями Ростовской области.

| Наименование показателя | стр. | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------|----------|----------|
| Выпуск товаров и услуг промышленными предприятиями Ростовской области в фактических ценах . (2007 -млн.руб.) | 1 | 22.409,8 | 21.819,7 | 19.085,2 |
| Скрытый объем промышленной продукции, млн. руб. (2007 - тыс. руб.) | 2 | 243.876 | 341.263 | 677.687 |
| Удельный вес скрытого объема промышленной продукции в выпуске товаров и услуг промышленными предприятиями Ростовской области | 3 | 1,1 | 1,6 | 3,6 |

Это позволит в дальнейшем использовать результаты обследования рабочей силы для оценки выпуска продукции индивидуальными предпринимателями без образования юридического лица и домашними хозяйствами для собственного потребления.

2. Определение скрытой оплаты труда. Соккрытие в целях уклонения от уплаты налогов и по другим причинам значительных сумм, фактически выплачиваемых предприятиями, организациями и частными предпринимателями в виде оплаты труда своим работникам, является распространенным явлением в современной российской экономике. При построении счета образования доходов осуществляется определение общего объема скрытой оплаты труда. Этот расчет выполняется в целом по экономике без разбивки по отраслям и территориям.

Размеры скрытой оплаты труда относительно ВВП можно оценить по данным, приведенным в таблице 3.

Таблица 3

Скрытая оплата труда (в % к ВВП) и ее доля в общем
объёме труда наемных работников

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Оплата труда - всего | 40,1 | 40,2 | 43,0 | 46,6 | 46,2 |
| в том числе скрытая оплата труда | 10,9 | 11,1 | 11,1 | 11,5 | 11,2 |
| Доля скрытой оплаты труда в общем объеме оплаты труда | 27,2 | 27,6 | 25,8 | 24,7 | 24,3 |

Скрытая оплата труда определяется *балансовым* путем как разница между формально зарегистрированными доходами (первичными и вторичными) и суммарными расходами на все нужды домашних хозяйств, включая прирост их финансовых активов. Анализ показывает, что домашние хозяйства в России тратят значительно больше средств, чем их располагаемый доход, рассчитанный на основании данных, формально полученных из различных источников. Принимается, что эти расходы осуществляются за счет неучтенных доходов.

К формально зарегистрированным доходам домашних хозяйств относятся:

- первичные доходы, включающие оплату труда наемных работников (в том числе отчисления на социальное страхование), смешанный доход, прочие первичные доходы;
- вторичные доходы, включающие текущие денежные трансферты из различных источников и капитальные трансферты.

К расходам домашних хозяйств относятся:

- начисленные налоги, взносы, пожертвования в порядке распределения вторичных доходов;
- расходы на конечное потребление, включающие расходы на покупку товаров и услуг на рынке и потребление натуральных продуктов и услуг собственного производства или полученных в виде оплаты труда;
- сбережения, включающие инвестиции в основные фонды - землю, недвижимость, скот, ценности, а также прирост запасов оборотных средств;

- прирост финансовых активов.

Порядок расчета показателей доходов и расходов домашних хозяйств (кроме показателей прироста финансовых активов домашних хозяйств) соответствует рекомендациям «голубой книги» и изложен в Методике исчисления показателей счетов сектора «Домашние хозяйства» Госкомстата России.

Стандартным понятием, применяемым в СНС для определения доходов индивидуальных предпринимателей и домашних хозяйств, имеющих некорпорированные предприятия, является понятие «смешанного дохода». Показатель смешанного дохода определяется в счете образования первичного дохода СНС, исходя из показателей производства в секторе «домашние хозяйства». К производству в рамках домашних хозяйств в данном случае относятся производство сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах (но не в фермерских хозяйствах), производство строительных работ неформальными строительными бригадами и индивидуальное строительство, оказание индивидуальных услуг в отраслях «образование», «здравоохранение», юридических услуг, транспортных услуг и некоторых других видах деятельности, связанных с оказанием индивидуальных услуг. Условно принимается, что все доходы, получаемые домашними хозяйствами от перечисленных видов деятельности, являются смешанными.

Та часть предпринимательского дохода, которая официально декларируется именно как предпринимательский доход, отражается в СНС в показателе «Распределяемая прибыль корпораций» и включается в «Прочие первичные доходы» счета распределения первичных доходов. Таким образом, смешанные и предпринимательские доходы, равно как и доходы от собственности в форме официальных дивидендов, процентных платежей и т. д., уже учитываются в национальных счетах, входят в располагаемый доход и не могут попасть в балансовую разницу между расходами и доходами. Общий порядок расчёта показателей скрытой оплаты труда выглядит следующим образом: на основе имеющейся информации и принятой методологии строятся счета сектора «домашние хозяйства»; рассчитываются показатели изменения финансовых активов сектора «домашние хозяйства»; определяется балансовая разница между суммарными формально зарегистрированными доходами и расходами, включая расходы на увеличение финансовых активов.

Эта балансовая разница принимается за величину скрытой оплаты труда.

3. Расчёт показателей прироста финансовых активов.

Пока не разработана приемлемая методология построения финансового счёта сектора «домашние хозяйства», отдельные показатели счёта оцениваются экспертно. К ним относятся следующие: изменение количества наличных денег в домашних хозяйствах(национальная валюта); изменение количества иностранной валюты в домашних хозяйствах; изменение остатка банковских вкладов, принадлежащих домашним хозяйствам; изменение стоимости ценных бумаг, принадлежащих домашним хозяйствам; изменение задолженности по заработной плате и пенсиям; изменение задолженности по товарным кредитам.

Данный перечень не включает некоторые позиции по изменению стоимости активов, рекомендуемых для построения стандартного финансового счёта. Традиционным является представление о теневой экономике как о вредоносном микробе, паразитирующем на здоровом теле общества. Однако последствия теневой экономики нельзя оценивать однозначно. Многие виды теневой экономики иногда помогают развитию официальной экономики. Просто к этим видам необходимо относиться совершенно иначе, чем к опасному бизнесу. Задача правоохранительных органов – сдерживать теневую экономическую деятельность в тех рамках, в которых она не разрушает экономическую систему. Если использовать метафору Е. Шварца, преступная тень общества должна знать своё место.

Шалуниц Л. Р., асп. МГИМО(У) МИД России

Стратегия антикоррупционного оздоровления общества и государства: необходимость, реальные шаги по пути оздоровления

Проблема борьбы с коррупционными проявлениями в настоящее время является темой номер один для многих стран. Причем при решении не только текущих задач государственного и муниципального управления, развития крупного, среднего и малого бизнеса, повышения качества образования и здравоохранения, но и в процессе планирования долгосрочной стратегии социально-экономического и духовно-нравственного развития общества в целом. Такого рода утверждение очевидно и не требует каких-то особых доказательств.

Понятно и другое: побороть коррупцию кулуарно, одними только административно-принудительными и карательными мерами невозможно. Это можно сделать лишь общими усилиями власти и общества, на основе их взаимной заинтересованности в нравственном оздоровлении общественных отношений, на основе создания надежного механизма защиты каждого, как говорится, от «паразита», пораженного манией всевластия денег и наживы любой ценой¹.

Питаясь продуктами социальной дезорганизации и нравственной неустойчивости определенной части населения, коррупционные силы порождают чудовищные диспропорции в системе хозяйственного и государственного управления и местного самоуправления, затрудняют функционирование всех общественных механизмов, разъедают нравственные и правовые устои общества, серьезно деформируют сознание людей, вызывая в обществе

¹ См.: Материалы Совещания руководящего состава Специальной службы по борьбе с коррупцией «КОБРА» на тему: «Духовно-нравственное возрождение России» // <http://www.souz-kobra.ru>.

серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам. Не говоря уже об имидже на международной арене.

Для многих стран коррупция стала буквально бедствием, чуть ли не главной угрозой национальной безопасности. В полной мере это касается и современной России. Справедливость сказанного подтверждается данными правоохранительных органов, многочисленными исследованиями отечественных ученых и выводами самых авторитетных международных информационно-аналитических центров. Наша страна по рейтингу коррумпированности, надежности защиты прав собственности и качеству государственного управления занимает сегодня самые низшие позиции наряду с Гамбией, Афганистаном, Мозамбиком, Нигерией, Гватемалой, Руандой, Пакистаном¹. В 2006 году бюджет российских коррупционных отношений оценивался в 240 млрд. долларов² и продолжает расти. Пока мы даже не можем гарантировать «коррупционную стабилизацию» – позиции страны по фактору коррупционности постоянно меняются в худшую сторону.

Более 70% процентов россиян хотя бы раз в жизни давали взятки, двадцать с лишним процентов активного населения прибегают к взяткам систематически. Каждый третий опрошенный сталкивался с ситуацией, когда чиновник откровенно требовал от него неофициальную плату за свою работу.

Лидером по коррумпированности являются столица и южные регионы страны – 53% опрошенных. Здесь граждане все свои трудные проблемы разрешают с помощью взятки, подкупа и подношений. Самый добросовестный регион – Сибирь, тут взятки не дают 83% жителей. Так что пример брать есть с кого. Здесь также можно поискать ответы на многие вопросы профилактики, противодействия и пресечения коррупционных явлений.

Мы отдаем себе отчет, что сегодня отсутствуют надежные статистические данные о пределах коррумпированности управленческих отношений и какого-либо базового эталона, позво-

¹ Согласно данным международной организации Трансперенси Интернэшнл (Transparency Int.), опубликованным 26 сентября 2007 г., нынешней России по уровню коррумпированности отведено 143 место из 180 обследованных стран мира.

² См.: Кричевский Н. Актуальные предложения на вечную тему. //Независимая газета. 2008. 11 июня.

ляющего ее точно измерить. Латентность не позволяет со стопроцентной точностью говорить даже о ее масштабах. Но то, что в последние два десятилетия наблюдается ее резкий рост, в этом не сомневается большинство аналитиков. Почему? Сложилась благоприятные условия: переход многих стран от командной экономики к рыночной; глобализация; появление новых, в высшей степени эффективных коммуникационных технологий; формирование новых «правил игры»; эрозия традиционных нравственных ценностей. Хотя по своей сути и формам современная коррупция, как пишет профессор И. Мени, не столь уж и отличается от «старой»¹. Те же взятки, вымогательство, подкуп, кровительство.

Сегодня речь идет об опасности не только бытовой, но и о «беловоротничковой» коррупции на элитно-управленческом уровне, т.е. о коррупции, связанной с приватизацией «под себя», откатами, «прокручиванием» бюджетных денег, отмыванием незаконно нажитых капиталов, использованием административного ресурса в политических целях, залоговыми аукционами и искусственными банкротствами, раздариванием влиятельных должностей. Благодатной почвой являются и периодически проводимые реорганизации, упразднения, укрупнения и разукрупнения органов власти, создание фирм-однодневок, поддержка «хозяйствующих» за счет бюджетных средств различного рода ЗАО, ООО, фондов и институтов.

Объектом коррупции стали практически все охраняемые законом общественные и хозяйственные отношения — политика, бизнес, государственная и муниципальная служба, правоохранительные органы, система здравоохранения и образование, жилищно-коммунальная сфера, шоу-бизнес, СМИ. За взятки выдаются квоты и лицензии на разработку природных месторождений, добычу многих других невозполнимых природных ресурсов, организуются тендеры и аукционы с заранее предreshенным результатом, обеспечивается доступ к инсайдерской информации.

За всем этим скрываются не только алчность и безудержная тяга к роскоши отдельных представителей общества. Это само

¹ См.: Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях. //Международный журнал социальных наук. 1997. №16. С. 13.

собой понятно. Глубинный же фактор другой: а) избыточное администрирование со стороны государства, б) низкий уровень социальной зрелости гражданского общества, в) неэффективность механизмов контроля за функционированием власти, г) деформированность правового сознания граждан, в том числе чиновничества и бизнесменов. *Последнее, с нашей точки зрения, должно сегодня стать предметом особого внимания не только ученых, но и государства.*

Трудности борьбы с коррупцией связаны и с тем, что в нашем обществе отношение к этому явлению весьма неоднозначное, скорее терпимое, чем однозначно негативное. Россияне «с пониманием» воспринимают факты коррупции, с иронией смотрят на феодальные замашки, мотовство и стремление к красивой жизни, считают нормальным то, что банковские счета и ценные бумаги чиновников находятся под грифом «секретно». Каждый второй, который, по данным кампании «Росбизнесконсалтинг», ранее не давал взятки, в будущем, если «жизнь потребует», готов на такое действие.

Призывая на словах к решительной борьбе с коррупцией, общество на самом деле либо безразлично, либо откровенно саботирует любые усилия на этом направлении. Так же ведут себя и сами коррупционеры. Результат же известен: разбазаривание национальных ресурсов, бюрократизм, круговая порука, подавление предприимчивости, тотальный правовой нигилизм, безответственность, двойные моральные стандарты, социальные и экономические кризисы, резко сужает круг лиц, участвующих в принятии управленческих решений.

Как видим, проблема весьма серьезная. Сущность коррупции – **циничная подмена законов и нормальных человеческих отношений извращенным пониманием всех норм и жизненных ценностей.**

Это не только злоупотребление служебным положением, прямое и косвенное использование должностных полномочий и авторитета власти в корыстных интересах. Это преграда на пути экономического прогресса; угроза легитимной политике; моральное разложение; форма доступа к власти преступных элементов. Основная опасность, как считает профессор Е.В.Охотский, заключается и в другом: **это форма латентно сложившейся системы социального управления, это скрытая, неофициально**

существующая власть. Существует она параллельно с официальной. И еще неизвестно, какая из этих систем в конечном итоге окажется сильнее¹.

В условиях пассивности общества коррупция процветает, последовательно шаг за шагом укрепляет свои позиции, усиливает влияние практически во всех ячейках общества. Более того, чаще всего оказывается проворнее, профессионально умнее, богаче и защищеннее официальных государственных структур². А это уже особый вопрос. Если своевременно не взяться за дело по ее пресечению, то не исключено, что именно коррупционная ветвь управления победит, а значит, окончательно разрушит государство, нарушит веками складывающийся уклад жизни людей. О демократии, цивилизованном рынке, доступном жилье, «нанотехнологиях», спокойной и зажиточной жизни останется только мечтать.

Не отсюда ли настоятельная необходимость в разработке целевой государственной программы противодействия коррупции, устранения её глубинных причин и исправления уже имеющих ее последствий?

В этом плане в нашей стране уже сделано немало. В 2006 году Россия ратифицировала две базовые международные конвенции (ООН и Совета Европы) против коррупции. По инициативе Президента страны введен в действие специальный «Национальный план противодействия коррупции». Серьезный антикоррупционный потенциал заложен в «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» и в законодательстве о государственной службе. Недавно принят антикоррупционный пакет федеральных законов. Созданы и соответствующие организационные структуры, в том числе президентский Совет по борьбе с коррупцией. Рабочим органом Совета стала межведомственная рабочая группа во главе с руководителем Администрации Президента РФ С.Е.Нарышкиным. Определено место в этой системе Генеральной прокуратуры, Следственного комитета и других правоохранительных органов Российской Федерации.

¹ См.: Право и управление. XXI век. 2008. № 1.

² См.: Лунеев В.В. Коррупция в России //Государство и право. 2007. № 11. С. 25.

Коррупция в нашей стране **приобрела системный характер, поэтому и борьба с ней должна носить системный характер.** Победить ее какими-то разовыми мероприятиями или только с помощью административного ресурса невозможно. Ведь успехи нам нужны не на отдельных участках антикоррупционного фронта, а гарантированный положительный интегральный результат в целом.

Понятно и то, что рассчитывать на быстрый успех тоже не приходится: уж очень глубоко проникли метастазы бюрократизма и коррупции. Глава депутатской комиссии по законодательному обеспечению борьбы с коррупцией Государственной Думы А. Волков, например, считает, что пройдет не менее 50 лет, прежде чем мы достигнем такого же отношения к коррупции, как, например, в странах Скандинавии¹. Очень много времени мы потеряли, безразлично (а некоторые вполне осознанно) взирая на то, как распоясываются коррупционеры, как буквально «на дрожжах» поднялись их «поместия» с огромными фешенебельными коттеджами. Как яркой иллюминацией засверкали шикарные казино, рестораны и элитные магазины с заоблачными, но доступными коррупционерам, ценами на галстуки, часы и запонки. Как вызывающе аморально ведут себя новые русские на престижный курортах!

Все это на Западе вызывает изумление. Там хорошо знают, что взятка, присвоение чужого, барский беспредел, nepotизм – это непристойно и очень опасно. Спрос за подобные проступки очень строгий: Европейская комиссия вся ушла в отставку только потому, что несколько ее членов устраивали своих близких на влиятельные должности. Сын А. Шарона привлечен к уголовной ответственности за то, что во время предвыборной кампании своего отца, будучи ее руководителем, использовал не по назначению несколько тысяч коррупционных шекелей. Ушел в отставку и премьер-министр Израиля, как только был обвинен в использовании своего высокого положения при льготном решении вопросов с недвижимостью. Вице-премьер Швеции, будучи в США, купила по карточке правительства личные вещи. И даже при условии, что она заблаговременно внесла всю истраченную сумму в казну, вынуждена была уйти в отставку. Глава Всемир-

¹ См.: Независимая газета. 2008. 7 октября.

ного банка П. Вулфовиц вынужден был уйти в отставку только за то, что установил повышенную зарплату своей близкой подруге. Западное общество восприняло такие строгие решения властей с пониманием и одобрением.

Перечень такого рода фактов можно продолжить. Но даже перечисленного достаточно для того, чтобы понять, что коррупцию можно победить, но только начав очищение с самых верхов. Коррупционеров надо убрать с насиженных мест. Следует отказаться от системы кадровой работы, основанной на принципах личной преданности и землячества. Необходима и систематическая ротация кадров – коррупционные связи надо не только контролировать, но и, какими бы прочными они ни были, своевременно разрушать.

И еще: говоря о коррупции и о том, как ее побороть, речь надо вести не только и не столько о вымогателях-автоинспекторах и не о коробках конфет в подарок лечащему врачу. Речь надо вести о более серьезных вещах. О том, о чем сказано (и не сказано) в президентском Плате борьбы с коррупцией: о специальных требованиях к должностным лицам крупного бизнеса и высшего звена государственного управления; о развитии института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства; о независимой антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов; о сокращении категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-разыскных мероприятий; о равной для всех доступности правосудия.

Как только эти механизмы начнут действовать, коррупционер, даже будучи недовольным, сам добровольно и очень быстро уйдет из власти. Остальным все же станет легче дышать.

Сказать, что перечисленное для нас ново, что до сих пор мы ничего не видели, ничего не знали и ничего не предлагали, по меньшей мере, несправедливо. Об опасности надвигающегося «коррупционного коллапса» ученые говорили, по меньшей мере, лет пятнадцать назад. Давно был сделан вывод о том, что **надежность, профессионализм и высокий нравственный авторитет государственного управления – непереносимое условие социальной стабильности и успешного реформирования страны.** Предупреждали и о трудностях искоренения коррупци-

онных проявлений. Поэтому и предлагали заняться этим делом еще тогда, когда пресечь нарождающийся недуг можно было относительно несложно. Сейчас ситуация уже совершенно иная.

Но это вовсе не означает, что победить это зло невозможно. Справедливость такой позиции подтверждается опытом многих государств, например, Гонконга, Финляндии, Швеции, Португалии. В этих странах давно поняли, что надо а) формировать в обществе атмосферу антикоррупционной нетерпимости; б) обеспечивать открытость власти и рассказывать гражданам о вреде коррупции и ее последствиях для каждого из них; в) не только признавать, но и настойчиво реализовывать у себя дома международные стандарты борьбы с коррупцией; г) подвергать самой строгой правовой квалификации каждое коррупционное правонарушение; д) все делать для того, чтобы разрушить секретность бюрократии и обеспечить прозрачность среды чиновничьего обитания; е) гарантировать реализацию принципа неотвратимости наказания и обеспечения справедливого возмещения ущерба от коррупционных преступлений. И главное – твердость в проведении антикоррупционной линии, последовательность действий и никакой кампанейщины.

Правда, существует немало «доказательств» в духе того, что разрушить коррупционные схемы практически невозможно. Тем более путем ужесточения репрессий и расширения номенклатуры наказаний.

Да, действительно, опыт многих стран свидетельствует, что борьба с коррупцией (как, впрочем, и с другими правонарушениями) с помощью мер сугубо уголовно-правового характера далеко не всегда гарантирует искомый результат. Напротив, при определенных обстоятельствах может даже спровоцировать повышение «стоимости» коррупционных услуг. По телевидению чуть ли не каждый день идут передачи о привлечении коррупционеров к уголовной ответственности, открыто говорится о том, сколько министров, мэров, бизнесменов уже находятся в местах лишения свободы, обсуждаются кары, которые свалились на их голову, а коррупция растет. Причем растет не снижающимися темпами.

Права И. Хакамада, когда, отвечая на вопрос журналиста о возможности победы над коррупцией, сказала: «Пока существует власть, сохраняется почва для злоупотребления властью. Пока

существуют деньги, они будут искушать и сбивать людей с праведного пути. И никакая проповедь, никакой отбор, контроль или репрессии ничего с этим не поделают... В самих принципах существования бюрократии заложено огромное неразрешимое противоречие — между мерой полномочий и степенью личной ответственности. Каждый чиновник — носитель власти. Поэтому можно сказать, что коррупция — это естественный побочный продукт жизнедеятельности государственного аппарата»¹.

Все это так. Но сами по себе в целом справедливые выводы еще ничего не доказывают. Они лишь подтверждают справедливость того, что бороться с коррупцией следует системно, настойчиво реализуя хорошо продуманный комплекс мер экономического, политического, организационно-правового и институционального характера. Причем работать надо **профессионально, продумано и осторожно**. Ведь затронуть «борьба» может очень и очень многих, в том числе вынужденно дающих и косвенно причастных.

Сложность борьбы с коррупцией заключается в том, что по своей структуре, характеру, глубине проявлений, это многоликое и многофакторное явление. Ее питательная почва — правовой нигилизм, наличие эксклюзивных прав и привилегий у немногих в ущерб подавляющего большинства трудящихся. Носит она экономический, политический, а, нередко, и чисто бытовой характер. Бывает внутренней, межнациональной и надгосударственной, вертикальной и горизонтальной, поражает государственный и частный сектора. Распространена коррупция как на верхушечно-элитарном, так и на низовом уровне. Процветать может она как в демократических, так и тоталитарных обществах, как в развитых, так и развивающихся странах. Не является исключением и современная Россия.

Немало трудностей связано и с тем, что в нашей отечественной юридической и социально-управленческой практике не сложилось единого понимания таких понятий, как «коррупция», «коррупционное правонарушение», «противодействие коррупции». Многие под коррупцией до сих пор понимают ординарное воровство государственной собственности (17% опрошенных россиян), безнаказанность должностных лиц (7%), связь с кри-

¹ Хакамада И. Все о коррупции //Известия. 1999. 3 ноября.

минальными сообществами (5%)¹. И это при условии, что понятие коррупция получило нормативное закрепление еще в римском праве, что вошло оно в энциклопедии и словари, сложились специальные теории коррупции – теория поручения, теория прав собственности, теория общественного выбора, теория политическая (связанная с процессом принятия законов), теория административная, (связанная с правоприменительной практикой) и др.

В проекте Федерального закона «О противодействии коррупции» понятие коррупции нормативно закреплено в следующей редакции: «Коррупция (коррупционные отношения) – поиск, установление и поддержание противоправных отношений между специально указанными субъектами коррупции и иными лицами (физическими и юридическими лицами) с целью достижения каждой из сторон своих личных, групповых, корпоративных и корыстных целей». В самом широком смысле под коррупцией понимается злоупотребление общественным доверием для личной выгоды.

Коррупция, как видим, российским законодателем характеризуется как явление с негативным содержанием, трактуется как собирательное понятие, охватывающее правонарушения самого различного вида и тяжести: коммерческий подкуп, взяточничество, злоупотребление служебным положением, куплю-продажу должностей, незаконный протекционизм, служебный подлог, искусственные банкротства и захваты собственности на основе заказных судебных решений, протекционизм и т.д.

Ее основные признаки: 1) противоправность; 2) сознательное подчинение должностным лицом публичных интересов интересам личным; 3) латентность, скрытность; 3) наличие взаимных обязательств между теми, кто принимает управленческие решения, и теми, кому они выгодны; 4) попытка застраховать факт коррупции надежным юридическим обоснованием.

Огромный размах коррупционных процессов объясняется и многими другими причинами, в том числе элементарной боязнью людей связываться с коррупционерами, боязнь мести.

Нельзя забывать и о политических факторах. Прав итальянский ученый Д. Делла Порта, который, исследуя феномен кор-

¹См.: http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dominant_2002/350_2637/868_2653/2831_2654/d020406

рупции, достаточно убедительно обосновывал вывод о том, что расширение коррупции обусловлено кризисом традиционных политических систем, в результате которого происходит подмена политического класса, руководствовавшегося преимущественно идеологией и государственными интересами, индивидами и группировками, для которых политика становится разновидностью бизнеса¹, а партия, добавим, формой предпринимательства.

И еще: **в стране отсутствует гибкая противокоррупционная система права.** Наличие в правовых актах так называемых «коррупционных ниш» — одно из условий распространения коррупции. Отсутствие регулирования прямого действия, множественность диспозиций и альтернативных правовых норм, широкие возможности ведомственного и локального нормотворчества, отсутствие реальных, а не формальных аукционных процедур позволяют заинтересованным лицам трактовать закон в свою пользу, вводить в действие «выгодные» им внутриведомственные распорядительные решения и т.д.

Не менее значимы и индивидуально-нравственные предпосылки коррупционного поведения — личностная неустойчивость некоторой части чиновничества к соблазнам власти; стремление создать резерв на случай потери должности; желание быть «не хуже» других и т.д. Тем более, что система стимулирования антикоррупционного поведения, у нас не действует. Человеку должно быть выгодно работать честно, он должен знать и понимать, что беря взятку, он потеряет значительно больше — высокооплачиваемую службу, серьезные государственные льготы, материальный и моральный комфорт, свободу, наконец.

Все это означает, что борьба с коррупцией будет трудной и затяжной. Да и **без мощной политической поддержки здесь не обойтись.** Ведь далеко не все представители власти хотят, могут и готовы серьезно бороться с коррупцией. Чиновник в такой борьбе заинтересован лишь на словах, лишь декларативно. Его мало волнует конфликт интересов, о котором стало модно писать и говорить в аудитории. На самом деле он будет делать все, чтобы противостоять любым предлагаемым мерам по разрушению

¹ См.: Делла Порта Д. Действующие лица в коррупции: политические бизнесмены в Италии //Международный журнал социальных наук. 1997. №16.

той социальной среды, которая обеспечивает его безбедное существование. Это закон функционирования бюрократии.

Если в стране не будут гарантированы равенство всех перед законом и судом, верховенство закона, реальное, а не формальное разделение власти, политический плюрализм, независимость СМИ, свобода слова, то победить коррупцию, действительно, вряд ли удастся. Все начинания так останутся благими пожеланиями.

На этом генеральном направлении должны быть сосредоточены главные силы и самые эффективные средства. Не обойтись и без мобилизации институтов гражданского общества, без тесного сотрудничества граждан с правоохранительными органами, без решительного очищения государственных органов от тех, кто запятнал себя неблагоприятными делами. Некоторые авторы предлагают также вернуться к идее «народного контроля».

Не обойтись и без четко отлаженной системы льгот для чиновников на получение жилья, повышение образовательного уровня, добротное медицинское обслуживание, накопление дополнительных пенсионных выплат, без установления порядка лишения льгот в случае совершения служащим коррупционного правонарушения.

Достаточно четкое представление о многих такого рода мерах дают принципиальные подходы, сформулированные в Национальном плане противодействия коррупции: по законодательному обеспечению противодействия коррупции; по совершенствованию государственного управления в рамках дальнейшего проведения административной реформы; по повышению профессионального уровня и нравственной устойчивости кадров государственного и муниципального управления, по правовому просвещению населения.

Предусмотрены и многие конкретные меры, которые во многом являются новеллами для нашей законодательной и правоприменительной практики. Например, декларирование чиновниками и их близкими родственниками своих доходов и имущества; конфискация; возврат из-за границы имущества, нажитого преступным путем; ответственность за «коммерческий подкуп» и взятки сотрудникам коммерческих фирм; крупные штрафы за передачу акций, услуг и иного имущества лицам, выполняющим управленческие функции; введение более жестких правил пове-

дения чиновников; строгое нормирование порядка поступления на работу в коммерческие структуры после отставки из органов государственного управления; усиление правовых и социальных гарантий для ответственных работников госструктур.

Конструктивны предлагаемые меры по *профилактике коррупции*. В частности: развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации; совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации; возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, привлечение к дисциплинарной и иной ответственности служащего за невыполнение им обязанности уведомлять о ставших ему известных фактах коррупционных или иных правонарушений; введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции; развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами.

Многие мероприятия антикоррупционной направленности будут направлены на *совершенствование системы государственного управления*: а) регламентация использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов; б) создание условий для справедливой конкуренции на товарных и финансовых рынках, устранение дискриминационных условий доступа к инфраструктуре естественных монополий, повышение ответственности за организацию картельных соглашений; в) совершенствование механизмов организации и осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд, обеспечение прозрачности процедур закупок; д) детализация механизма контроля за выполнением публичных функций органами государственной власти и местного самоуправления, включая введение административных регламентов по каждой из таких функций и системы оценки качества их выполнения.

Будет продолжена работа по передаче части федеральных полномочий регионам и в негосударственный сектор; обеспечению реальной независимости средств массовой информации; сокращению численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов и созданием адекватных материальных стимулов в зависимости от объема и результатов работы, созданию в составе кадровых служб государственных органов подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Не менее значимы и меры по повышению профессионального уровня управленческих кадров и правовому просвещению общества. Под этим углом зрения предусматривается решение задач по повышению качества образовательных программ в области юриспруденции; совершенствованию системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции; воспитанию у правоприменителей уважительного отношения к закону; усилению контроля за качеством работы образовательных учреждений, осуществляющих подготовку кадров для системы государственного и муниципального управления, особенно юристов; формированию в общества высокой правовой культуры.

Змяк С.С. к. эк. н
Артюхин О.А., к. полит. н. (СКАГС)

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ (РОСТОВСКАЯ НАУЧНАЯ ШКОЛА)

Одним из ведущих направлений развития в современной российской политической науке является политическая элитология, которая успешно развивается не только в таких крупных научных центрах, как гг. Москва и Санкт-Петербург, но и в российских регионах: гг. Астрахани, Перми, Казани, Екатеринбурге, Ростове-на-Дону. Примечательным явлением выступает образование научных школ, среди которых наибольшую известность получила ростовская, где не только элитологическая проблематика интерпретируется и развивается в собственной версии, но и заложено ядро оригинальных научных идей и направлений.

Характерно высказывание на сей счет патриарха отечественной элитологии проф. Г.К. Ашина: «Ныне Россия – уже не периферия мировой элитологии, какой она была в советское время, школа российской элитологии по праву заняла ведущее место не только в исследовании российских элит (еще пару десятилетий назад о российских элитах можно было узнать лишь из работ зарубежных советологов и российских политэмигрантов), она лидирует, по крайней мере, в трех важных областях элитологии – в общей теории элитологии, в истории элитологии (только в России опубликованы не просто труды по теориям элит в той или иной стране, в том или ином регионе, в тот или иной исторический период, а сквозные труды по истории элитологии – от Конфуция и Платона до элитологов XXI века). Последние годы Россия лидирует и *в области исследований региональных элит, и именно в этой области ростовчане внесли наибольший вклад в общероссийскую элитологию.* Наконец, можно оценить вклад ростовчан в общероссийскую элитологическую копилку по количеству защищенных диссертаций по элитологической проблематике. Пожалуй, нигде в России не защищается столько диссертаций»

ций по элитологии. Мне могут возразить, что в Москве их защищено больше. Но тут придется сделать существенное уточнение. В Москве действительно защищено наибольшее количество диссертаций по элитологии, но значительная часть этих диссертаций защищена не москвичами. С учетом этого мы можем с уверенностью сказать, что ростовская школа элитологии – одна из крупнейших в России, а в элитологической регионалистике является ведущей школой»¹.

В г. Ростове-на-Дону на базе Северо-Кавказской академии государственной службы и ее кафедры политологии и этнополитики функционирует центр элитологических исследований и докторский совет по политическим наукам.

За последние 15 лет представителями данной школы защищено 3 докторских и 20 кандидатских диссертаций, посвященных региональным политическим элитам и их взаимодействию с другими элитными группами, опубликовано свыше 300 научных работ, в том числе более 20 индивидуальных и коллективных монографий; реализовано более 10 крупных научно-прикладных проектов. Издается ежегодник «Элитологические исследования»². Школа получила признание на федеральном уровне и выступает одной из ведущих в сфере политической науки, развиваемой в Южном федеральном округе.

Примечательно, что здесь сосредоточено до 40 % защит диссертаций по политическим наукам в ЮФО и порядка 8-10 % защит в стране. Кроме того, удалось аккумулировать опыт подготовки высококвалифицированных кадров и накопить определенные наблю-

¹ См.: Элитологические исследования. Ежегодник–2005. Ростов н/Д, 2006. С. 6–7.

² См. основные работы: Понеделков А.В. Элита. Ростов н/Д, 1995; Его же. Российские политические элиты в середине 90-х гг. XX в. и 10 лет спустя. Ростов н/Д, 2006; Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). Ростов н/Д, 2006; Кислицын С.А. Большевицкая элита 20-30 гг. Ростов н/Д, 1995; Властные элиты современной России. Ростов н/Д, 2004; Элитологические исследования. Ежегодник – 2005. Ростов н/Д, 2006; Элитологические исследования. Ежегодник – 2006. Ростов н/Д, 2007.

дения и предложения, касающиеся развития гуманитарных наук и их взаимодействия с практикой в современных условиях.

Основатели ростовской научной школы – профессора Понеделков А.В. и Старостин А.М. стали известны работами, касающимися как общеэлитологических подходов, так и исследованиями в области региональной элитологии и этноэлитологии.

В области общеэлитологических подходов ими ведется разработка методологии элитологических исследований, осмысление их основных принципов. Ими сформулированы и раскрыты такие принципы, как: социальной и антропологической детерминации элит; цивилизационного совеобразия элит; принципы циркуляции и олигархизации элит; принцип консолидирующих механизмов в элитогенезе и функционировании элит; идеалов и норм научной рациональности; методологической референтности субъекта-исследователя. Обобщения в этой области позволили авторам прийти к выводу о формировании в политической науке последнего времени элитологической исследовательской парадигмы: «Мы хотели бы подчеркнуть, что в отечественном общественном знании и прежде всего в политологии, в последние годы были предприняты значительные усилия по разработке элитологического подхода, который в настоящее время, с нашей точки зрения, может претендовать на статус парадигмы»¹.

И далее: «... как подчеркивает ряд отечественных и зарубежных политологов, значимость элитологического знания возрастает прежде всего в силу действия реальных факторов политических процессов, что обуславливает формирование парадигмальных запросов к элитологическим исследованиям и знаниям, а не только узко-научных. В этом ключе, конечно, важно осознание таких компонентов парадигмы, как базовые принципы и регулятивы исследований, фундаментальные концептуальные положения, выводы и следствия, интерпретирующие все стороны политического процесса, а не только связанные непосредственно с предметом элитологического познания.

Характеризуя систему принципов элитологии, хотелось бы отметить, что одна из первых попыток их систематизации и

¹ См.: Элиты и будущее России: взгляд из регионов (Вып. первый). Ростов н/Д, 2007. С. 4.

обоснования была предпринята нами еще в середине 90-х гг. XX в. и в последующем развита»¹.

Представляет также интерес обобщающий взгляд данных авторов на протекание процессов современного российского элитогенеза:

«В условиях российских трансформационных процессов место властного и управленческого воздействия, сфокусированного прежде в идеократической номенклатурной системе, заняло элитное сообщество, главным центром влияния в котором стала современная административно-политическая элита (или, лучше сказать, административно-политические элиты, имея в виду уровневую их фрагментацию: федеральные, региональные, местные). Для развития российского элитного сообщества характерны процессы:

– элитократизации, обособления элит от общества и максимальная концентрация средств влияния и материальных ресурсов;

– сохранения различных источников элитогенеза (бюрократический, этнический, милитократический, экономический, интеллектуально-информационный, криминальный);

– попытка утверждения иерархии в элитном сообществе и административно-политической элиты в качестве доминирующего центра;

– продолжающееся преобладание влияния интересов глобальных центров влияния над общенациональными;

– децентрализация управления на общегосударственном уровне, связанная с появлением влиятельных субъектов политического влияния в лице различных элитных групп, зачастую строящих свои взаимоотношения в конкурентном и конфликтном режиме, и резкое снижение возможностей самоорганизации и самоуправления – на местном; преобладание ситуативных подходов в политическом управлении над перспективными;

– теневилизация общественных и политических отношений, формирование устойчивой двойственной структуры социальных отношений - публично-неформальной»².

Что касается эмпирической базы элитологических исследований ростовской научной школы, то она достаточно репрезентативна. За более чем 10 лет исследований были реализованы свыше десяти социологических проектов, в рамках которых прово-

¹ Там же. С. 7-8.

² Там же. С. 12-13.

дились опросы населения в регионах Северного Кавказа, интервьюировались представители элиты и эксперты, использовались включенное наблюдение, биографический и другие методы. Это позволило зафиксировать основные характеристики региональной административно-политической и бизнес-элиты, а также особенности некоторых других элитных групп.

В частности, в одной из последних работ, где обобщаются результаты 10-летних эмпирических исследований, авторы пишут: «За прошедшее десятилетие региональные элиты значительно обновились и в структурном, и в деятельностно-стилевом, и в ценностном измерениях»¹.

По оценке исследователей, современные элиты существенно «менее гетерогенны по своим политико-идеологическим ориентациям, более четко идентифицируют свои интересы в системе государственных целей и приоритетов; более адекватны в профессиональном отношении, хорошо ориентируясь в современных экономических и правовых реалиях; более подготовлены к современному публичному политическому дискурсу».

Региональной бюрократии, по мнению авторов, «так и не удалось создать устойчивые механизмы рекрутирования административно-политической элиты. Ими не стала ни новая партийная система, ни сама система административной карьеры, ни силовые структуры». «По нашему мнению, – пишут они, – на очереди дня рекрутация в высшие эшелоны региональной власти представителей бизнеса, прошедших ранее школу нового государственного администрирования и ушедших на время с государственной службы»².

Известный интерес представляют результаты и выводы профессора Кислицына С.А., защитившего в г. Ростове-на-Дону в 1994 г. докторскую диссертацию на тему: «Большевицкая политическая элита 20–30-х гг.».

Оформление интеллектуального и организационного ядра большевицкой партии в полноценную политическую элиту, которая взяла в свои руки властные функции, произошло, по мне-

¹ Понеделков А.В., Старостин А.М. и др. Административно-политические элиты России: институционализация, самоидентификация, динамика изменений. Ростов н/Д, 2005. С. 42.

² Там же. С. 43.

нию автора, в 1918–1920 гг. «Большевистская политическая элита, – пишет Кислицын С.А. – оформившаяся в первые годы советской власти, включала в свой состав членов ЦК РКП (б), ЦКК РКП (б), ВЦИК и ЦИК СССР, СНК РСФСР и СССР, СТО, Президиума ВСНХ, Реввоенсоветов республики, армий, фронтов, ВЦСПС, руководителей местных парторганизаций, являвшихся, как правило, делегатами съездов и конференций РКП (б). На VIII съезде было 403 делегата, на X съезде – уже 990. В энциклопедии «Великая Октябрьская социалистическая революция» (Изд. 3. М., 1987) отмечено 459 партработников, из которых около 400 стало видными партийно-государственными деятелями. По совокупности всех данных можно принять цифру 500 как количественную характеристику большевистской верхушки, пришедшей к власти»¹.

По убеждению ученого, одной из типичных фигур профессионального революционера является фигура выходца из образованных слоев общества. По подсчетам автора диссертации, из 245-ти «творцов Октября», автобиографии которых отражены в словаре Гранат, 57 % принадлежало к дворянству, купечеству, духовенству, мещанам. 52 % деятелей имело высшее, незаконченное высшее и среднее образование. 55,5 % – работали в России на нелегальном положении, 19,2 % – были в эмиграции постоянно, а 9,4 % – временно. Практически все прошли аресты, тюрьмы, ссылки. Большинство принимало участие во внутрипартийной борьбе в качестве членов групп, фракций, уклонов и т.д. 11,9 % даже состояли в других партиях некоторое время «до революции». Практически все они, за исключением умерших после Октября 1917 г. стали крупными руководителями. 44,9 % было репрессировано в 30-х гг.»².

Работы Кислицына С.А., касающиеся досоветского и советского периода развития отечественных элит, вкупе с работами Черноуса В.В.³, касающимися более ранних периодов нашей истории, образуют преемственную в содержательном ключе цепочку с авторскими работами других участников ростовской научной школы.

¹ См.: Кислицын С.А. Автореф. дис. д. ист. н. С. 9.

² Там же. С. 9-10.

³ См.: Черноус В.В. Правящие элиты дореволюционной России. Ростов н/Д, 1999.

Среди работ последнего периода следует выделить оригинальные диссертации и статьи Чистюхина Ю.Н., Савы С.Т., Леденевой В.В., Константинова В.М. и ряда других авторов. Все они представлены в сборнике «Элитологические исследования. Ежегодник – 2005» (Ростов н/Д, 2006).

В частности, в кандидатской диссертации Савы С.Т. на тему: «Механизмы рекрутирования современных политических элит в условиях переходных социально-политических процессов (региональный уровень)»¹ анализируются как общие черты рекрутирования элит общенационального уровня, так и специфические, проявляющиеся в социально-политической среде Северо-Кавказского региона.

Основные разновидности механизмов рекрутирования в зависимости от преобладающего влияния того или иного звена системы воспроизводства, по оценке Савы С.Т., включают следующие:

«а) закрытый, открытый или полужакрытый типы рекрутирования: в зависимости от расширенного или самопроизводящего этапа развития элитной группы или от действия иных регулирующих факторов;

б) аристократический (квазиаристократический) или межгрупповой, связанный с действием механизмов вертикальной мобильности в обществе, или ограничением их действия;

в) этнически гомогенный или этнически гетерогенный;

г) включающий межэлитную циркуляцию или ограничивающий ее;

д) ориентированный на идеократическую систему ценностей или ориентированный на систему общегражданских ценностей;

е) ориентированный на высокопрофессиональные и меритократические показатели или связанный системой других личностных показателей» (с. 12 автореф.).

Перечисленные разновидности механизмов рекрутирования элит диссертант дополняет следующими тенденциями их развития:

«а) перехода от открытых и смешанных (полуоткрытых) видов рекрутирования – к закрытым;

б) тенденция аристократизации (моменты наследственного укоренения в составе элиты);

¹ См.: Сава С.Т. Автореф. дис. ... к. полит. н.. Ростов н/Д, 2004.

в) сокращение межэлитной циркуляции в условиях конфликтной модели взаимодействия элит и сохранение ее в условиях партнерской модели;

г) сохранение этнократической тенденции в национальных республиках и округах и ориентация на этногетерогенность в «русскоязычных» краях и областях;

д) появление идеократических факторов отбора, ограничивающих включение в элитный слой людей с альтернативными санкционированным идеологическим позициям или “беспартийных”» (с. 13 автореферата).

На региональном уровне основными механизмами рекрутирования административно-политических элит на региональном уровне выступают:

«– набирающий силу и стремящийся к монополии механизм кадрового подбора, связанный с деятельностью кадровых служб и систем информации государственно-административных органов окружного и регионального (субъекта Федерации) уровня;

– механизмы отбора в национальных республиках, обусловленные сохранением этнократической циркуляции (земляческое и этническое влияние ведущих этногрупп);

– теневое экономическое воздействие как механизм «привилегированного» получения административного или политического статуса;

– механизмы включения в состав региональных элит, действующие «сверху» – со стороны федеральных кадровых служб и влияние других элит федерального уровня;

– пока еще действующий механизм включения в состав элиты в результате демократических процедур (выборы, конкурсы и др.);

– механизм протезирования, основанный на личных связях или земляческих отношениях, а также со стороны представителей элит вышестоящего уровня» (с. 13–14 автореф.).

Интересны результаты исследования и выводы, представленные в диссертационной работе Леденовой В.В. на тему: «Административно-политическая элита крупного города: структура, механизмы влияния и взаимодействия с региональной элитой»

(Ростов н/Д, 2005)¹, выполненная на материалах г. Ростова-на-Дону.

Автор провела панельное исследование и сопоставила результаты 1995 г. и 2005 г.

Обрисовав состав ростовской городской элиты, Леденева В.В. представила результаты опроса 100 представителей административно-политической элиты г. Ростова-на-Дону, проведенного в начале 2005 г. На этот момент ростовская городская элита характеризовалась следующими параметрами: «средний возраст – 53 года; 59 % ее состава – мужчины; по национальному признаку – подавляющая часть (88 %) – русские; из них 54 % – уроженцы г. Ростова-на-Дону и Ростовской области; 93,2 % – с высшим образованием, из них 3,7 % имеют ученую степень. По профилю образования картина такова: 26,85 % имеют высшее техническое образование, 34,26 % имеют гуманитарное образование, где 3,7 % обладают специальным профессиональным образованием по специальности «Государственное и муниципальное управление». По опыту предшествующей работы: около 37 % прошли школу комсомольской и партийно-советской работы; около 32 % – хозяйственной; сотрудниками научно-учебных заведений были 13,3 %; работниками культурной сферы 5 %; рабочими проработали более 18 % нынешних руководителей» (с. 21 автореферата).

По ряду показателей городская элита Ростова-на-Дону значительно отличается от областной. В городской элите существенно выше доля гуманитариев и женщин-управленцев, но ниже число административных работников – выходцев из номенклатурной системы.

Городская элита менее укоренена, чем областная: уроженцев региона в ней едва больше половины.

За 10 лет, прошедших с середины 90-х годов, городская элита стала в среднем на 5 лет старше, она стала более «женской», более гуманитарной, чаще проходит переподготовку и повышение квалификации, в ее составе заметно меньше лиц, имеющих опыт работы в прежней социально-политической системе, существенно (на 12 %) больше хозяйственников, уменьшилась фрак-

¹ См.: Леденева В.В. Автореф. дис. ... к. полит. н. Ростов н/Д, 2005.

ция, имеющая опыт работы в социальной сфере (ср. 23-24 автореферата).

В районах города Ростова-на-Дону перемены, произошедшие за 10 лет, еще более значительные. В них на 1/3 уменьшилось число лиц с номенклатурным опытом и вдвое вырос удельный вес лиц с опытом хозяйственной работы.

При всем желании у нас, ввиду ограниченности объема, нет возможности отметить другие, не менее интересные работы ростовских авторов¹. Тем не менее подчеркнем, что в целом ростовская научная школа политической элитологии динамично развивается. Свидетельством тому является серия трудов, подготовленная и опубликованная к международной научно-практической конференции «Элиты и будущее России: взгляд из регионов» (Ростов н/Д, 12-13 октября 2007 г.). В преддверии к конференции реализован большой социологический проект, в рамках которого были опрошены представители элиты, эксперты, население 15 субъектов РФ. Подводя итоги исследованиям, авторы отметили: «Данные этого и предшествующих опросов населения и экспертов позволяют вполне обоснованно говорить о современных российских элитах как протоэлитном образовании. Ни состав, ни стиль управленческой деятельности, ни легитимность современных элит не являются устоявшимися. А по ряду показателей элиты проявляют себя в девиантных формах. Что скорее характеризует маргинальные слои, нежели привилегированные. Эти проявления не остаются без внимания у населения и экспертного сообщества.

Пути и механизмы корректив состава и деятельности элит в целом известны, но блокируются рядом влиятельных групп внутри самого элитного сообщества. Надежды разблокирования таких действий население возлагает прежде всего на высших руководителей страны, которые смогут реформировать и систему управления, и кадровую политику»².

¹ Подробный обзор диссертационных работ ростовских авторов дал Пляйс Я.А. См.: Пляйс Я.А. На пути к ростовской научной школе элитологии // Элитологические исследования. Ежегодник – 2005. Ростов н/Д, 2006. С. 8-76.

² Элитологические исследования. Ежегодник – 2006. Ростов н/Д, 2007. С. 88-89.

Так что работы у ростовчан в данной области еще много. В их заделе ряд новых диссертационных работ, проектов, обобщающих публикаций.

*Камилов, И.К. председатель ДНЦ РАН,
член-корр. РАН*

О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ВЛАСТИ И АКАДЕМИЧЕСКОЙ НАУКИ ДАГЕСТАНА

Взаимодействия науки и власти Дагестана началось и продолжает развиваться с того момента, когда на заре советской власти в республике был организован ряд официальных учреждений науки и образования. Престиж науки здесь издревле был высок, а авторитет ученых настолько велик, что в ходу было выражение: «не ученые должны идти к власти, а власть должна посещать ученых». Недаром Дагестан называли морем науки. Научное наследие прошлого Дагестана убедительно свидетельствует об этом. О научной мысли и деятелях науки дореволюционного Дагестана написаны целые монографии.

Важным рубежом является 1945 год, когда по ходатайству руководства Дагестана решением Правительства страны была создана Дагестанская научно-исследовательская база АН СССР. Благодаря поддержке руководства республики наука за короткий срок достигла значительных успехов и внесла неоценимый вклад в изучение природных богатств, истории, культуры и подготовку национальных кадров высшей квалификации. Эти успехи в развитии академической науки в Дагестане легли в основу преобразования Дагестанской научно-исследовательской базы в 1949 г. в Дагестанский филиал АН СССР, а в 1991 г. - в Дагестанский научный центр АН СССР, впоследствии - Российской академии наук.

Дагестанская академическая наука, ДНЦ РАН - это не изолированный от республики и ее власти островок. Становлению и развитию ДНЦ РАН содействовали и содействуют не только Президиум РАН, но и властные структуры на местах. Центральные органы власти России хорошо понимают место и значимость Республики Дагестана в системе Российской Федерации. Сегодня Да-

гестан является самым южным форпостом и оплотом России. Серьезная угроза целостности России, исходившая от международных террористических бандформирований, вторгшихся на территорию России - в Дагестан в 1999 г., была предотвращена именно здесь, в Дагестане, благодаря сплоченному и героическому выступлению дагестанцев совместно с армейскими частями против вторгшихся вражеских сил, которые стояли насмерть и победили в этой войне. Впоследствии председатель Правительства России В.В. Путин, отмечая мужество и героизм дагестанцев, сказал: «Видя, как они защищают свою землю и Россию, я еще больше полюбил Дагестан и дагестанцев».

Кстати отмечу, что в здании главного корпуса ДНЦ РАН бандиты предполагали расположить свой штаб. В те дни от имени ученых республики я как председатель президиума ДНЦ РАН обратился к министру внутренних дел Дагестана генералу А.М. Магомедтагирову с просьбой выдать нам оружие. Многие дагестанские ученые самостоятельно пробирались в горные районы к своим землякам и вместе боролись с врагом.

Значителен научный и научно-образовательный потенциал Дагестана. Только в одном ДНЦ РАН 10-15 лет тому назад работало около 1300 сотрудников. Российская академия наук под давлением Правительства вынуждена была постоянно сокращать свою численность. К сожалению, это особенно коснулось ДНЦ РАН, и его численность в настоящее время сократилась до 890 человек. Процесс этот, возможно, завершился, но был он весьма болезненным. За эти годы в Ростове-на-Дону был создан ЮНЦ РАН, численность которого достигла более 300 сотрудников. Несмотря на эти негативные для ДНЦ внутренние процессы, главные усилия Центра направлены на выполнение фундаментальных исследований в интересах республики и региона. Очевидно, что эту работу нельзя осуществить без активного взаимодействия науки с органами власти республики. Такое взаимодействие было и остается плодотворным, особенно в последние годы.

Высшие органы власти и компетентные министерства и первые лица республики понимают, что прогресс в социально-экономическом развитии Дагестана невозможен без использования имеющегося научно-технического, и прежде всего академического потенциала. Так, в тесном сотрудничестве с органами власти республики в ДНЦ РАН разработана региональная научно-

техническая программа «Дагестан», которая прошла межведомственную экспертизу в федеральных органах и представлена к финансированию на паритетных началах Миннаукой России и Правительством РД. Программа нацелена на развитие производительных сил России и Дагестана на основе современных достижений науки и техники. В этой программе и предложениях ДНЦ содержится более 150 проектов - бизнес-планов по естественным, техническим и гуманитарным направлениям. Все это имеет большое значение для многих отраслей экономики республики. Дагестан, конечно, не является образцом в плане серьезной поддержки развития науки в республике. Этому есть объяснение. После первой чеченской войны и в годы перестройки и в последующий период Дагестан оказался в серьезной экономической, транспортной, международной и т.д. блокаде. Никто не хотел рисковать своей жизнью ради приезда и сотрудничества с Дагестаном. В результате Дагестан оказался глубоко дотационной республикой, и потому у ее руководства даже при огромном желании не было возможностей для всесторонней поддержки академических - федеральных институтов и всего Научного центра. В этом плане образцом могут служить такие республики, как Татарстан, Башкортостан и др., которые являются республиками-донорами. Они побогаче, и у них имеются значительные возможности помочь развитию региональной науки.

Развитие науки в регионах есть задача первостепенной важности. Именно поэтому Академия наук страны создавала и продолжает создавать свои региональные отделения и региональные научные центры. Огромны их, в том числе и Дагестанского научного центра РАН, научные и иные полезные для регионов достижения. Приятно здесь отметить, что за годы своего существования академическая наука Дагестана достигла впечатляющих успехов мирового уровня.

Особо следует отметить вклад ДНЦ РАН в изучение уникальных природных ресурсов Дагестана и сопредельных территорий Кавказа, в изучение богатейшей истории и культуры древнейшего и многоязычного Дагестана. Сегодня в Дагестанском научном центре широким фронтом проводятся комплексные научные исследования в области физики, геологии, геофизики, геотермии, биологии, истории, археологии, этнографии, языка, литературы и искусства, этно- и геополитики, региональной экономи-

ки. В рамках этих научных направлений сформировались ведущие в Российской Федерации научные школы мирового уровня в области физики, истории, филологии и т.д.

Отметим здесь, что президиум Научного центра активно и плодотворно взаимодействует с республиканскими органами власти - аппаратом Президента, Правительством и Народным Собранием РД. С участием Дагестанского научного центра приняты законы «Об инновационной деятельности и научном инновационном обеспечении развития экономики в РД» и «О науке и научно-технической деятельности в РД», республиканская целевая программа «Русский язык» (2007-2010 годы), программа «Старшее поколение», представлены предложения по реализации Послания Президента РД. Впервые в 2006 году было начато финансирование на паритетных началах проектов в рамках совместного с РФФИ и Правительства РД регионального конкурса фундаментальных проектов, направленных на развитие региона. Научным центром проведена серьезная работа по организации и успешному проведению первого этапа регионального конкурса. Мы также обратились в Правительство РД с просьбой продолжить финансирование региональных проектов в 2009-2011 годах. Руководство республики поддерживает усилия, направленные на дальнейший прогресс ДНЦ РАН. В настоящее время представлено 65 региональных проектов по фундаментальным проблемам, ориентированных на республику, по 8 научным направлениям.

Руководством ДНЦ РАН 10 лет назад была сформулирована как одна из важнейших задач формирование локальной информационной сети с достаточно мощным сервером, с модемами большой пропускной способности, линиями связи, с самостоятельными каналами для выхода на федеральные и международные серверы. Иными словами, речь шла о глобальной компьютеризации и автоматизации научных исследований и научной деятельности вообще. Сегодня мы можем сказать, что поставленная в те годы задача выполнена.

Огромная работа выполняется учеными Центра в рамках федеральной целевой программы «Интеграция». В частности, в этом году в соответствии с постановлением Правительства Республики Дагестан от 10 августа 2007 г. № 215 «О плане мероприятий по реализации Послания Президента Республики Дагестан Народному Собранию Республики Дагестан на 2007 год»

президиум Дагестанского научного центра РАН представил информацию о работе, проводимой по реализации этого Плана в части разработки мер по интеграции общего, среднего и высшего профессионального образования, науки и производства.

Президиум ДНЦ РАН утвердил План мероприятий по реализации положений Послания Президента РД Народному Собранию Республики Дагестан и направил его в адрес министра образования и науки Республики Дагестан А.П. Гасанова.

Вся эта работа была обобщена, и Дагестанский научный центр РАН издал аннотированный перечень инновационных проектов и изобретений «Наука - производству» (2006 г.). Сборник представляет практический интерес для властных структур и руководителей предприятий и отдельных предпринимателей, работающих в реальном секторе экономики.

Ученые Центра активно взаимодействуют со средствами массовой информации. За 2007 год в средствах массовой информации республики было опубликовано 282 печатных материала, посвященных ученым ДНЦ РАН и проблемам, над которыми они работают. На двух республиканских телеканалах - ВГТРК «Дагестан», РГВК «Дагестан» и по дагестанскому радио (русский и национальные языки) было передано более 80 новостных сообщений и передач («На виду», «Диалог» и др.), в которых принимали участие ученые ДНЦ РАН.

Только в этом году в республиканских СМИ (газеты, журналы, РИА «Дагестан») было опубликовано 252 материала, посвященных дагестанским ученым и изучаемым ими проблемам. По дагестанскому телевидению и радио вышло в эфир более 50 информационных передач и сюжетов, в которых дагестанские ученые говорили о своей работе, научных достижениях и проблемах, о созыве на базе ДНЦ РАН российских, международных и региональных научных конференций и о поддержке руководством республики всех этих мероприятий.

Как видно из всего вышесказанного, научно-техническая политика ДНЦ в тесном сотрудничестве с властями республики практически полностью направлена на решение важных региональных проблем.

Значительным событием уходящего года в республике явилась республиканская научно-практическая конференция «Стратегия экономического развития Республики Дагестан до 2020 года».

По поручению Президента республики М.Г. Алиева ученые Института социально-экономических исследований ДНЦ РАН на конкурсной основе разработали программу экономического развития республики до 2020 года.

Был разработан прогноз социально-экономического развития Республики Дагестан до 2020 года, подготовлены разделы, отражающие положение финансово-кредитной системы региона, определены направления развития промышленности, сельского хозяйства и социальной сферы РД с учетом особенностей и специфики региона. Как было признано всеми, по сути, в Дагестане это первый опыт широкого привлечения ученых-экономистов к подготовке документа столь большого значения для будущего Дагестана.

Как отметил Президент Республики Дагестан М.Г. Алиев, Правительство республики вынуждено действовать в условиях ограниченных возможностей и ресурсов, поэтому очень важно правильно выбрать приоритеты, сконцентрироваться на самом важном. Для широкого обсуждения этой программы по инициативе президиума ДНЦ была организована представительная республиканская научно-практическая конференция с участием ученых-экономистов, всех заинтересованных министерств и ведомств республики под личным патронажем Президента республики, где с основным докладом выступил председатель Правительства РД Ш.М. Зайналов. В своем вступительном слове Президент республики М.Г. Алиев сказал, что конференция созвана для обсуждения одного из самых главных вопросов современного Дагестана, что в дагестанском обществе сформировался запрос на радикальные изменения экономической политики, что эти преобразования невозможны в рамках старого, инерционного пути развития. Конечно, долгосрочная стратегия экономического развития республики и ее инновационное развитие должны, прежде всего, опираться на науку, на знания. Это азбучная истина, но, к сожалению, трудно реализуемая на практике.

К сожалению, сегодня в Дагестане нет необходимой инновационной базы. Нужна непрерывная государственная поддержка и соответствующих частных фирм. Имея в виду все это, инвестиционная политика республики должна охватить инновации, предлагаемые нашими учеными. В республике инновационному процессу придается большое значение. Этот процесс, безусловно, ощутим и заметен. Новое министерство по инвестициям, вероят-

но, или наверняка, займется этим. Основываясь даже на приведенных частных примерах, мы видим, что наука, знание - это действительно прочная основа дагестанской инновации республиканской Стратегии до 2020 г. Для инновационного развития нужно, наверное, идти на риск. Без риска нет победы и нет прогресса. Как показывает мировая практика, для инновационного развития не обязательно иметь значительных размеров территории, огромные запасы природных ресурсов, даже мощь финансового капитала. В конкурентной борьбе выигрывает тот, у кого новые знания и талантливые ученые и производственники, кто способен трансформировать новые знания, научные идеи в новые технологии. Тому примеров немало: Япония, Корея, Малайзия, Голландия, Финляндия и т.д. Конечно, хорошо иметь и территории, и природные ресурсы, и финансы, а они, известно, у нас в стране есть. Все разработки наших ученых могут составить значительную часть последующего инновационного пути развития Дагестана вплоть до 2020 г. Возможности и резервы дагестанской науки в реализации Стратегии экономического развития республики до 2020 г. значительны. Их следует изучать и использовать своевременно, ибо обычно через каждые пять лет коренным образом меняется технологическое лицо современного производства, меняются интересы бизнеса.

Для изучения возможностей реализации достижений науки и техники в республике целесообразно создать специальную структуру и информационно-технологические центры. Нужна также мотивация к развитию, а именно: разумная доля прибыли от внедрения научных достижений должна причитаться деятелям науки и техники. Ученые с великим трудом открывают и создают что-то, а их плодами незаслуженно пользуются в основном отдельные лица, не имеющие к этому никакого отношения. У наших ученых нет мощного стимула для внедрения. Иногда унижены их попытки внедрения собственных открытий. А ведь они взамен почти ничего не требуют — они лишь хотят, чтобы их открытия разумно использовались.

Несмотря на все еще недостаточную востребованность научных разработок, в республике существует несомненная возможность превращения научного потенциала в один из основных ресурсов экономического роста Дагестана. Кроме того, наука - это своего рода заслон коррупции.

Руководство республики прекрасно понимает важность использования и внедрения достижений науки в производство. Оно априори также представляет основные направления и стратегию долгосрочного экономического развития РД. Однако все надо тщательно проанализировать, сопоставить, а стратегию лаконично сформулировать на бумаге. Это большая и сложная задача.

Народное Собрание и Правительство РД приняли ряд законов и постановлений, относящихся к сфере науки, техники, инноваций и инвестиционной политики: при Правительстве РД создан научно-технический координационный совет, объявлен президентский конкурс на выполнение научных грантов, Правительством подписано на новый трехлетний срок соглашение с РФФИ, в соответствии с которым на финансирование грантов фундаментальной направленности, разрабатываемых в интересах республики, на паритетных началах выделяется 12 млн руб.

Работа ученых ДНЦ не всеми в республике оценивается однозначно. Немало раздается критических замечаний. Те из них, что продиктованы желанием помочь в совершенствовании деятельности научных коллективов, нами воспринимаются с благодарностью. К сожалению, негативные отзывы нередко вызваны стремлением завладеть недвижимостью ДНЦ. На борьбу с подобными явлениями затрачиваются время и силы, которые могли быть направлены на полезную деятельность. Хочется отметить, что республиканские власти содействуют позитивным шагам в этой сфере.

Есть и другие положительные сдвиги в республике в области использования достижений науки и техники. Практически все министерства и отрасли сотрудничают с научными учреждениями, с ДНЦ РАН. С удовольствием мы отмечаем тех, кто рядом с наукой. Приведу один из ярких примеров. Руководитель «Сулак-энерго» Н. А. Алиев, будучи в ДНЦ РАН, спросил меня: «Чем я могу быть полезным ДНЦ?». Учитывая непростую ситуацию, сложившуюся в наших научных учреждениях, он выделил ДНЦ РАН около 1 млн руб., которые были использованы для решения очень важных проблем. Таким и должен быть настоящий руководитель и производственник.

Возвращаясь к Стратегии экономического развития РД до 2020 года, отмечу, что у дагестанской науки есть все возможности для определения приоритетов и стратегии экономического

развития республики. Институт социально-экономических исследований ДНЦ РАН в целом справился с этой задачей. И мы считаем, что Президент М.Г. Алиев не случайно поддержал итоги конкурса по Стратегии, победителем которого стал ИСЭИ ДНЦ РАН.

Главной целью Стратегии институт считает достижение среднероссийского уровня и качества жизни, благосостояния населения на основе устойчивого и сбалансированного развития и социальной ориентации экономики. Кто бы безапелляционно, высокомерно и оскорбительно не считал, что проект Стратегии страдает многими недочетами и просчетами, мы уверены, что лучший вариант Стратегии вряд ли кто-либо другой предложил бы. Прозвучали в прессе и конструктивные критические замечания. Критики Стратегии ведь знают, что этим занимаются, хотя и впервые, наши опытные и известные экономисты. Эти критики упустили из виду «Требования...» Минэкономразвития РФ, адресованные всем субъектам РФ, реальные возможности и особенности республики, приоритеты развития республики, определенные в Послании Президента РД Народному Собранию РД, и т.д. Ученые ДНЦ своими научными разработками доказали готовность осуществлять весьма сложные программные задачи. Это достаточно полно проявилось в работе над стратегией развития Дагестана.

Конкурсное поручение руководства республики Институту социально-экономических исследований ДНЦ РАН разработать проект Стратегии - это смелый шаг и показатель востребованности науки в республике и возросшего авторитета Дагестанского научного центра. Однако надо учесть объективные замечания и доброжелательную критику в адрес Стратегии. И они обязательно будут учтены в последней редакции Стратегии. Наши ученые-экономисты системно занимаются изучением ключевых проблем развития экономики Дагестана, они хорошо знают ее состояние и могут обозначить перспективы социально-экономического развития республики. Эта поддержка руководства республики имеет большое значение. Работа над проектом Стратегии всколыхнула экономическую общественность республики, вывела ее из скорлупы собственного «я». Работа над проектом превратилась в своеобразный экономический урок для наших ученых и даже для правительственных структур. В результате стала ясна и роль, и зна-

чимость науки и вообще ученых-экономистов в этом важном деле. И, конечно, это позволило правильно оценить потенциал и состояние экономики республики и определить основные направления экономической стратегии Дагестана до 2020 г.

Эта работа стала предметом обсуждения и в средствах массовой информации. Была проведена первая в республике масштабная научно-практическая конференция по экономике Дагестана, на которой присутствовали представители власти, науки, образования и бизнеса. Мне представляется, что эта конференция даст многое. Опубликовав труды конференции и тщательно проанализировав их, можно будет приступить ко второму, более конкретному обсуждению наших долгосрочных экономических проблем строительства демократического и экономически развитого Дагестана. Уже сейчас при активном содействии Министерства экономики РД завершается окончательная доработка Стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан до 2020 г.

В Дагестане есть горы, плоскость, море, практически все климатические пояса и связанные с ними ресурсы, в том числе и людские. Это редкое природное сочетание. К сожалению, есть и коррупция, и теневая экономика. Пусть соответствующие органы действуют и думают, как по-современному обустроить Дагестан. Пусть они будут непоколебимы в защите правопорядка, в оценке зарвавшихся представителей власти, всех злостных нарушителей закона. Это долг Администрации Президента и Правительства Республики Дагестан и всех правоохранительных и судебных органов. Как однажды мне сказал один простой дагестанец, «все будет нормально, если каждый начальник на своем месте не допустит нарушения закона».

Есть широкое поле деятельности и для органов власти, и для научного сообщества. В стране активизируется работа по внедрению инновационных методов развития и разворачивается борьба с негативными явлениями и проявлениями коррупции. У нас накоплен свой опыт и имеется опыт других стран, в том числе Китая, который выдвинул лозунг: «Всеми силами покорять вершины науки и техники». То же самое провозглашает и руководство Российской Федерации. И для нас это хороший лозунг.

СЛОВО МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ

*Абрамова Н.М., асп. Финансовой академии
при Правительстве РФ (г. Москва)*

Стратегическая компетентность управленческих кадров

В новом глобальном контексте усиления конкуренции на мировых рынках, приоритетности инновационного пути развития России, обозначенного в «Стратегии 2020»¹, высокой востребованности квалифицированных управленческих кадров, вопросы развития системного подхода к формированию компетентности будущего специалиста-управленца, особенно стратегической ее составляющей, приобретают особое значение.

Несмотря на то, что проблеме компетентности специалиста в отечественной научной литературе уделяется повышенное внимание, стратегическая компетентность управленческих кадров практически не рассматривается. В настоящее время нет четкости и однозначности в определении основных понятий, связанных с данной проблемой. Так, обращает на себя внимание путаница в понятиях «компетентность» и «компетенция». Согласно толковому словарю С.И. Ожегова компетенция – это, во-первых, круг вопросов, в которых кто-нибудь хорошо осведомлен, а, во-вторых, это круг чьих-нибудь полномочий². Такое понятие как «компетентность» в словаре С.И. Ожегова отсутствует. Заглянув в толковый словарь В.И. Даля, мы не встретим ни одного из вышеперечисленных понятий³.

Современная научная разработка проблемы компетентности дает возможность двояко конкретизировать данное понятие: во-первых, в качестве личной способности к эффективной реали-

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года [Электронный ресурс] // <http://www.webagro.net/news.php?id=72226&cat=job>.

² Сайт словаря русского языка: <http://dis.academic.ru/library.nsf/ogegova>

³ Сайт словаря русского языка: <http://dis.academic.ru/library2.nsf/enc2p>

зации на практике специальных профессиональных знаний; во-вторых, как конечный результат целесообразной и рациональной деятельности.

Между тем в зарубежной науке и практике феномен стратегической компетентности обсуждается еще с начала 70-х гг. XX века в связи с разработкой подходов к стратегическому управлению, в том числе к управлению персоналом организации и подготовки менеджеров высшего звена.

Рассматривая смысловое содержание терминов «компетенция» и «компетентность», следует отметить, что эти понятия хоть и близки по смыслу, но отличаются по своему содержанию. С лингвистической точки зрения понятие «компетентность» (лат. *competentia*, от *competo* - совместно добиваюсь, достигаю, соответствую, подхожу) трактуется в толковых словарях как «обладание знаниями, позволяющими судить о чем-либо», «осведомленность, правомочность», «авторитетность, полноправность».

Сравнительный анализ показывает, что «компетенция» является производным понятием от «компетентности» и обозначает сферу приложения знаний, умения и навыки человека, в то время как «компетентность» - первичная категория и представляет их совокупность, систему, некий багаж знаний человека¹.

Компетентность выступает как бы общим оценочным термином, обозначающим способность к деятельности «со знанием дела». Обычно данный термин употребляется применительно к лицам определенного социально-профессионального статуса, характеризуя меру соответствия их понимания, знания, умения реальному содержанию, сложности выполняемых ими задач и решаемых проблем»².

Компетентность - это доскональное знание своего дела, существа выполняемой работы, сложных связей явлений и процессов, а также наличие глубоких знаний в области экономики и науки управления, социальных закономерностей и законов пси-

¹ Банько Н.А. Формирование профессионально-педагогической компетентности как компонента профессиональной подготовки менеджеров: Монография /ВолгГТУ– Волгоград, 2004. С.11.

² Онушкин В.Г., Огарев Е.И. Образование взрослых: междисциплинарный словарь терминологии. – СПб. Воронеж: ИОВ РАО. 1995. С.75.

хологии». В данном случае компетентность раскрывается через понятия «знание» и «деятельность»¹.

В современной отечественной литературе выделяют профессиональную, психологическую, коммуникативную, правовую, психолого-педагогическую, педагогическую, социальную, социально-психологическую, информационно-технологическую, языковую, социолингвистическую, маркетинговую и иные виды компетентности. В частности, профессиональная компетентность «...характеризуется совокупностью интегрированных знаний, умений и опыта, а также личностных качеств, позволяющих человеку эффективно проектировать и осуществлять профессиональную деятельность во взаимодействии с окружающим миром»².

В зарубежной науке вопросы компетентности специалиста и проблема дифференциации различных видов компетенций также привлекают повышенное внимание ученых, но подходы к сущности понятия компетентность очень многообразны. Голландские специалисты Angela Stoof, Rob L. Martens, Jeroen J.G. van Merriënboeg полагают, что такое понятие, как компетентность, является символическим образом (symbolic representation). Оно не несет в себе отношения к реально существующим объектам, стоящим за ним. За попытками вывести значение слова «компетентность» не стоит никаких конкретных примеров, которые могли бы быть использованы в качестве начальной точки, только не прямые указания, в которых понятие компетентности связано с конкретными личностями. Компетентность не проявляется столь однозначно, как другие свойства личности; компетентность нельзя, образно говоря, потрогать руками. И многообразие определений компетентности может быть результатом символической природы самого понятия.

Американский подход направлен на выявление поведенческих характеристик компетентности, и основной вопрос, решаемый в его рамках, звучит так: какие личностные черты определяют успешные действия (superior performance)? Американцы по-

¹ Турчинов И.П. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. - М.: 1998. С 133 - 166, 244-258.

² Шапошников К.В. Контекстный подход в процессе формирования профессиональной компетентности будущих лингвистов-переводчиков. //Автореф. дис. ... канд. пед. н. Йошкар-Ола, 2006. С.13.

нимают компетентность как «основополагающий поведенческий аспект или характеристику, которая может проявляться в эффективном и/или успешном (superior) действии, и которая зависит от контекста действия, организационных факторов и факторов среды, а также характеристик профессиональной деятельности»¹.]

В американских исследованиях понятия «компетентность» и «квалификация» часто употребляются как синонимы. Так, по мнению Ellstrom, квалификация – это компетенция, необходимая для выполнения профессиональной деятельности, или прямо или косвенно установленная работодателем². Но согласно словарным определениям «квалификация» (от лат. quails - какой по качеству и facio - делаю) является социально-экономической характеристикой уровня развития способностей выполнения работником его трудовых функций.

В американской науке разработана модель компетентного работника, получающая распространение в мире труда, в которой предпринимается попытка выделить комплекс индивидуально-психологических качеств специалиста, в который входят: дисциплинированность, самостоятельность, коммуникативность, стремление к саморазвитию (Д. Ж. Мерилл, Д. Юл, И. Стевик). Важной особенностью этой теории является акцент на саморазвития личности, под которой понимается процесс самоизучения, при котором личность принимает требования, трансформирует их для себя, адекватно уровню сознания, развития способностей, сформированности потребностей³.

¹ Angela Stoof, Rob L. Martens, Jeroen J.G. van Merriënboer (перевод с английского Е. Орел) Что есть компетенция? Конструктивистский подход как выход из замешательства [Электронный ресурс] // <http://www.ht.ru/press/articles/?view=art26>.

² Ellstrom, P.E. The many meanings of occupational competence and qualification. In W.J. Nijhof & J.N. Streumer (Eds.), Key qualifications in work and education (39-50). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1998.

³ Банько Н.А. Формирование профессионально-педагогической компетентности как компонента профессиональной подготовки менеджеров: Монография /ВолгГТУ– Волгоград, 2004. С.11-12..

В Германии компетенция (компетентность) (Das Kompetenz) определяется как знания, умения и навыки, имеющие деятельностный характер¹.

На сайте компании RAM ELECTRONICS INK.² под стратегической компетентностью понимается сочетание навыков, процессов и знаний, обеспечивающих значительную ценность для потребителей. Важно понимать, что стратегическая компетентность имеет интеллектуальную основу. Стратегическая компетентность не является активом и не имеет количественное выражение. Стратегическая компетентность рассматривается как конкурентное преимущество.

Если анализировать подходы к формированию стратегической компетентности управленческих кадров, то можно привести в пример позицию преподавателей Школы Бизнеса при университете Хаддерсфилда (Великобритания) - J. Thompson, M. Cole, которые считают, что менеджерам следует научиться разрабатывать так называемые конкурентоспособные парадигмы (взаимосвязанный набор конкурентных преимуществ) и затем изменять их - как постоянно, так и нерегулярно для того, чтобы (как минимум) избежать кризиса в своей организации, а в идеале способствовать ее росту и процветанию. С этой целью следует иметь представление о своем окружении (среде), а также о тех ключевых механизмах, которые приводят к долгосрочному успеху. Такого рода мышление и представление о среде предполагают необходимость обучения и информационного обмена как внутри организации, так и между организацией и ее основными партнерами. Таким образом, менеджеры должны понимать, какая информация является наиболее важной и каким образом ее можно использовать³.

¹ Федотова Е.Е. Компетентностный подход в зарубежном образовании/ Проблемы формирования нового содержания образования. //Образовательный вестник. Вып. № 27, - Томск: Дельтаплан. 2002. С. 22-27.

² Сайт компании RAM ELECTRONICS INK. [Электронный ресурс] // http://www.ramelectronics.com/strategic_competency.htm

³ Thompson J., Cole M. Strategic competency the learning challenge (Стратегическая компетентность и необходимость обучения). // Менеджмент-дайджест. 2004. #1.

J.L. Gwilliam¹ полагает, что важнейшим компонентом стратегической компетентности является критическое мышление.

О. Khaleelee и R. Woolf утверждают, что самым важным качеством руководителя является способность справиться с собственной неуверенностью, страхом перед неопределенностью и победить эти чувства в подчиненных. Чем больше предприятие, чем разветвленнее его организационная структура, чем выше и ответственнее должность, тем большее значение имеет для человека, занимающего ее, фактор неопределенности, тем больше требований предъявляется к нему: руководитель должен уметь работать в подобных условиях. Эта способность результат духовного развития личности и выработки ею «защитной системы»².

Специалисты Американской Национальной академии государственного управления (National Academy of Public Administration) придерживаются позиции³, что важное значение при формировании стратегического лидера играет эмоциональная компетентность и умение налаживать межличностные связи.

Очевидно, что умение налаживать межличностные связи предполагает социальную компетентность руководителя. Немецкие психологи Х. Шредер и М. Форверг считают, что структуру социальной компетентности пронизывают четыре свойства личности: 1) коммуникабельность - коммуникативный потенциал личности; 2) решимость на создание отношений - готовность к общению; 3) влияние - свойство, охватывающее способность внушения (сила влияния); 4) «Я- концепция» - познавательное-эмоциональное ядро, ядром которого является самоуважение⁴.

¹ Gwilliam, Jeffrey L. Critical Thinking - A Strategic Competency [Электронный ресурс] //http://stinet.dtic.mil /oai/oai?verb= getRecord&metadata Prefix=html&identifier = ADA401001

² Khaleelee O. Woolf R. Personality, life experience and leadership capability (Личность, жизненный опыт и способность к лидерству) // Менеджмент-дайджест. 2004. #1.

³ Сайт National Academy of Public Administration [Электронный ресурс] //http://www.napawash.org/.

⁴ Shroder H., Vorweg M. Soziale Kompetenz als Zielgrosse fur Personlichkeitstruktur und Verhaltensmodifikation. Zur psychologischen Personlichkeitsforschung. Berlin, 1978. С. 48 - 63.

Р. Ульрих и Р. Ульрих выделили семь характеристик социально-компетентного человека¹:

1. Принимать решения относительно себя самого и стремиться к пониманию собственных чувств и требований.

2. Забывать блокирующие неприятные чувства и собственную неуверенность.

3. Представлять, как следует достигать цели наиболее эффективным образом.

4. Правильно понимать желания, ожидания и требования других людей, взвешивать и учитывать их права.

5. Анализировать область, определяемую социальными структурами и учреждениями, роль их представителей и включать эти знания в собственное поведение.

6. Представлять, как с учетом конкретных обстоятельств и времени вести себя, принимая во внимание других людей, ограничения социальных структур и собственные требования.

7. Отдавать себе отчет, что социальная компетентность не имеет ничего общего с агрессивностью и предполагает уважение прав и обязанностей других.

Анализ различных подходов к определению стратегической компетентности управленческих кадров, представленных в зарубежной науке, показал, что они отличаются друг от друга и терминологически, и содержательно, и концептуально. Вместе с тем, само понятие компетентности выступает в качестве центрального при формировании лидерских качеств специалиста.

Понятие компетентности управленческих кадров: во-первых, предполагает дисциплинированность, самостоятельность, коммуникативность, стремление к саморазвитию; во-вторых, объединяет в себе интеллектуальную и навыковую составляющую; в-третьих, она вбирает в себя ряд однородных или близкородственных умений и знаний, относящихся к широким сферам деятельности (информационной, правовой и проч.); в-четвертых, овладение ею позволяет решать различные проблемы в профессиональной или социальной жизни.

¹ Soziale Kompetenz // R. Ullrich, R. Ullrich (Hrsg). Munchen: Pfeiffer, 1978; Ullrich R., Ullrich de Muynck R. Diagnose und Therapie sozialer Storungen. Das Assertiveness - Trainings - Programme ATP. Munchen: Pfeiffer, 1980.

Компетентность управленческих кадров различается и по уровням своего развития. Например, компетентность руководителя небольшого коллектива, являющегося структурным подразделением крупной организации, существенно отличается от компетентности руководителя этой организации.

В последнем случае следует вести речь о стратегической компетентности руководителя (лидера), призванного решать не только текущие задачи, но и думать о перспективе (будущем) развития организации.

Стратегическая компетентность лидера организации вбирает в себя: интеллектуальную основу, навыки, процессы и знания, обеспечивающие значительную ценность для потребителей; необходимость обучения и информационного обмена как внутри организации; критическое мышление; способность справиться с собственной неуверенностью, страхом перед неопределенностью и победить эти чувства в подчиненных; умение налаживать межличностные связи и способность принимать обоснованные управленческие решения.

В настоящее время все чаще используется понятие стратегической компетентности применительно к деятельности персонала государственных служб. Компетентность, отмечал Ю. Тихомиров, означает в данном случае умелое и квалифицированное выполнение публичных обязанностей. При этом персонификация компетентности применительно к отдельным гражданам, занимающим должности публичного значения, позволяет четко различать три аспекта.

Во-первых, хорошее и даже глубокое знание ими своих служебных государственных функций. Оно обеспечивается строгой регламентацией их в законах и иных правовых актах, в должностных инструкциях.

Во-вторых, правильное понимание задач, возложенных на соответствующий орган. Предметы ведения соответствующего государственного или муниципального органа как бы распадаются на отдельные задачи должностей и занимающих их работников. Заданность статуса позволяет применительно к ним вести речь о таких элементах компетенции, как задачи, права и обязанности или полномочия, взаимоотношения, поощрения, основания и виды ответственности.

В-третьих, компетентность в общегражданском смысле означает действие служащего, работника в интересах государства и общества.

Таким образом, компетентность, в общем понимании, предполагает не только сформированные умения, но и постоянное обновление знаний, а также обладание мобильностью и готовностью применить эти знания в конкретных ситуациях для того, чтобы успешно функционировать в обществе. Эти качества определяют уровень квалификации и профессионализма и непосредственно связаны с понятием стратегическая компетентность¹.

За рубежом в процессе формирования стратегической компетентности специалиста используется широкий инструментарий таких наук, как психология, социология, имиджелогия, экономика и др. Данный процесс осуществляется в форме лекций, семинаров, тренингов, деловых игр, семинаров, методик, рекомендаций, тестирования и других форм и методов обучения и оценки знаний и навыков. В отечественной практике примеры формирования стратегической компетентности являются, скорее, исключением, чем правилом. Методики обучения стратегической компетентности руководителей сегодня отсутствуют.

Формирование стратегической компетентности управленческих кадров применительно к российским условиям предполагает, на наш взгляд, прежде всего смену образовательной модели в системах высшего и послевузовского образования. Востребованность компетентного подхода в профессиональной подготовке специалистов обусловлена тем, что современная экономика ориентирована на кадры, которые намного превосходят показатели образования большинства выпускников высшей школы. Более значимыми и эффективными для успешной профессиональной деятельности являются не разрозненные знания и умения, а обобщенные качества, проявляющиеся в умении решать жизненные и профессиональные проблемы.

В настоящее время, используя зарубежный опыт, необходимо создать научную базу для разработки теории и практики формирования стратегической компетентности в процессе обучения.

За основу, по-нашему мнению, следовало бы взять определение, данное Parry: компетентность- это: группа знаний в определенной области (related knowledge), навыков и отношений,

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр. 2005. С.137-138.

которые влияют на значительную часть профессиональной деятельности (роли или зоны ответственности), которые связаны с выполнением деятельности, которые могут быть измерены вопреки принятым стандартам (against well-accepted standarts), и которые могут быть развиты через обучение¹.

Наиболее перспективным нам представляется деятельностный подход к формированию стратегической компетентности. С позиций этого подхода стратегическая компетентность руководящего работника определяется содержанием его профессиональной деятельности и одновременно является предпосылкой ее успешности (эффективности, результативности).

Таким образом, следует признать, что на сегодняшний день работы российских ученых, посвященные исследованию стратегической компетентности, выглядят весьма скромно на фоне многообразия подходов к данной проблеме зарубежных специалистов.

Вполне очевидно, что, с одной стороны, необходимо использовать накопленный зарубежный опыт, творчески осмысливать его, а с другой – расширять и углублять исследования стратегической проблематики с учетом российской специфики. В частности, необходимо разработать программу по подготовке стратегически компетентных служащих в новых условиях развития общества глобальной интеграции. От уровня стратегической компетентности управленческих кадров во многом зависит успех реализации стратегических планов развития России, в частности «Стратегии развития России до 2020 года».

Горбачева А.А., асп. СКАГС

СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Продовольственная безопасность как элемент экономической и национальной безопасности относится к актуальным комплексным экономическим, социальным и политическим пробле-

¹ Parry S.B. The quest for competencies: competency studies can help you make HR decision, but the results are only as good as the study. 1996. Training, 33, 48-56.

мам и привлекает все большее внимание ученых. Несмотря на стремительное развитие науки и технологий, рост воспроизводственных возможностей, социально-экономические противоречия продовольственных рынков обостряются.

Продовольственная безопасность, во-первых, охватывает все этапы воспроизводственного процесса, включая производство, обмен, распределение и потребление продовольствия, а во-вторых, выступает одним из важнейших элементов системы экономической безопасности, ее внутренней и внешней сферы. От уровня продовольственной безопасности зависит эффективность обеспечения других видов экономической безопасности. Особенно сильное влияние она оказывает на состояние социально-политической и военной безопасности. Угрозы военной безопасности нарастают в обществе, где социальные конфликты развиваются на почве продовольственного дефицита.

Эффективный механизм обеспечения продовольственной безопасности способствует оптимизации социального климата в обществе. Качество и продолжительность жизни, состояние здоровья населения, уровень жизни в целом в значительной мере определяются тем, насколько полноценным является продовольственное обеспечение страны. Уровень жизни населения страны в современном обществе обуславливает гармоничное развитие промышленности, сельского хозяйства, науки, технологий, образования и пр.

Обеспечением страны продовольствием занимается агропромышленный комплекс и его важнейшая составная часть - сельское хозяйство. Тесная связь продовольственной безопасности с экологической безопасностью заключается в негативном воздействии сельскохозяйственной деятельности на экологию, что, с одной стороны, препятствует увеличению производства сельскохозяйственной продукции, являющейся сырьем для продовольствия, а с другой - ведет к производству продукции, содержащей различные токсические вещества. В результате происходит либо сокращение обеспеченности населения продовольствием, либо негативное воздействие на его здоровье, что влияет на продолжительность жизни.

Понятие «продовольственная безопасность» в терминологии мировой экономической практики официально применяется с

середины 70-х годов XX века в связи с происходящими социально-экономическими процессами в развивающихся странах. Функции наблюдения и сбора информации по проблеме продовольственной безопасности возложены на Комитет по продовольственной безопасности Совета ФАО (Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН). В 1974 году Генеральная Ассамблея ООН одобрила разработанные ФАО «Международные обязательства по обеспечению продовольственной безопасности в мире»¹¹, определившие смысл продовольственной безопасности как «обеспечение гарантированного доступа всех жителей и в любое время к продовольственным ресурсам мира в количестве, необходимом для активной здоровой жизни». Этими обязательствами предусматривается реализация четырех приоритетных направлений:

- установление глобальной системы информации в области продовольствия и сельского хозяйства;
- сотрудничество и оказание экономической помощи с целью роста производства и строительства хранилищ продовольствия в развивающихся странах;
- создание национальных резервов продовольствия при их координации на международном уровне;
- предоставление регулярных межправительственных консультаций по проблемам мировой продовольственной безопасности.

В 1996 году в Риме на Всемирной конференции по продовольствию была принята Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности, одобренная в том же году Всемирной встречей на высшем уровне по проблемам продовольствия. В данном документе вопросы продовольственной безопасности связываются с обеспечением физического и экономического доступа населения к достаточному количеству безопасной и калорийной пищи с целью удовлетворения потребности в продуктах питания определенного количества и качества для ведения активного и здорового образа жизни². Также конференция в Риме приняла План совместных действий, согласованный представителями 185 стран, 80 неправительственных организаций и различных между-

¹ FAO Agriculture: Forward 2000, Italy, 1981.

² Итоговые документы мирового саммита. Рим: Всемирная конференция по продовольствию, 1996.

народных учреждений, который включал ряд обязательств и мероприятий, взятых на себя мировым сообществом для улучшения продовольственной ситуации в мире. Проблемами управления продовольственной безопасностью в глобальном аспекте занимаются 200 международных организаций во главе с ФАО. Российская Федерация в рамках обеспечения продовольственной безопасности на международном уровне приняла на себя обязательства в первоочередном порядке инвестировать сельскохозяйственное, лесное и рыбное производство для наращивания объемов сельскохозяйственного производства, ликвидации опасности голода и уменьшения количества голодающих¹.

Достижение продовольственной безопасности подразумевает единство обеспечения следующих аспектов: физической и экономической доступности продовольствия, стабильности обеспечения продовольствием, безопасности и гарантии качества продовольствия.

Физическая доступность предполагает наличие продовольствия в торговой сети и на продовольственных рынках в необходимом ассортименте и объемах, достаточных для удовлетворения потребностей населения, доведение продовольствия до каждого человека на всей территории государства и в каждый момент времени.

Экономическая доступность подразумевает наличие возможности приобретения населением минимального набора продуктов в соответствии с физиологическими нормами питания. Экономическая доступность продовольствия зависит, с одной стороны, от объективного уровня зрелости и развития экономической системы, а с другой - определяется уровнем внешних эффектов, как от рыночных, так и от государственных механизмов ее достижения, непосредственно влияющих на качество и степень интегрированности экономического пространства рынков продовольственных товаров².

Стабильность обеспечения продовольствием означает гарантию доступности продовольствия каждому гражданину не только

¹ Гордеев А. Обеспечение продовольственной безопасности России - задача стратегическая // АПК: экономика, управление. 1998. №8.

² Глущенко К. П. Интеграция российского продовольственного рынка // Регион. 2004. №2. С. 47- 63

в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе. Социально-экономической системой страны должны гарантироваться минимальные требования к безопасности пищевых продуктов и продовольственного сырья.

Согласно словарю иностранных слов, толкование исходного английского термина «food security» имеет два варианта - «продовольственная безопасность» и «продовольственная обеспеченность»¹. Однако продовольственная безопасность в отличие от продовольственной обеспеченности включает не только наличие продовольствия у населения, но и возможности его воспроизводства. Как отмечал К.Маркс, «производство продуктов питания является самым первым условием жизни непосредственных производителей и всякого производства вообще...»². Следовательно, продовольственная безопасность определяется и общим макроэкономическим развитием, и агропродовольственной политикой.

Понятие «продовольственная безопасность» имеет неоднозначное отражение в отечественной, зарубежной научной литературе, международных материалах и документах. В широком смысле продовольственная безопасность означает экологическое, сельскохозяйственное, промышленное, технологическое, биологическое и экономическое состояние производства, распределения и потребления пищи жителями разных стран мира и мировой популяции в целом. В узком смысле значение данного понятия сводится к физической и экономической доступности продуктов питания для каждого жителя с учетом функциональных особенностей и потребностей человеческого организма. Так, доктор биологических наук Б.М. Миркин считает продовольственную безопасность системой, обеспечивающей производство продуктов питания в количестве, достаточном, чтобы не возникло проблемы голода³. Ряд авторов характеризует продовольственную безопасность как «защищенность от угроз жизненно важной потребности человека в еде, а также жизненно важных интересов личности, общества и государства в области снабжения страны продоволь-

¹ Словарь иностранных слов. М.: Проспект. 1996. С.34.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т.25. М.: Политиздат, 1962. С. 184-185.

³ Миркин Б.М. Обеспечение продовольственной безопасности // Экология и жизнь. 1998. -№1. С.57.

ствием»¹. Другие исследователи определяют продовольственную безопасность как «...способность государства гарантировать удовлетворение потребности населения страны в продовольствии на уровне, обеспечивающем его нормальную жизнедеятельность»².

Таким образом, продовольственная безопасность является, с одной стороны, проблемой агропромышленного сектора, выражаясь в стремление к самообеспеченности продовольствием, а с другой - относится к числу макроэкономических проблем, связанных с эффективностью общественного производства, уровнем и дифференциацией доходов населения, занятостью и безработицей и т.д.

Россия обладает значительным земельно-ресурсным потенциалом, занимает более 11 % суши планеты и имеет площадь пахотных земель, пригодных для освоения, около 10% всех мировых запасов продуктивной пашни. Россия, по данным Минсельхоза, имеет 406,2 млн га земель сельхозназначения (примерно 23,6% от всего земельного фонда страны), в том числе 220,6 млн га сельхозугодий. Но лишь примерно 77 млн га составляет используемая хозяйствами всех категорий пашня.

В настоящее время остро стоит проблема сохранения и повышения плодородия земель. Интенсивное сельское хозяйство истощает почвы в 20-40 раз быстрее, чем они могут естественно восстановиться. Более 70% пашни России нуждаются в мероприятиях по поддержанию и повышению плодородия почв.

Уровень продовольственной безопасности во многом определяется объемами инвестиций в основной капитал сельского хозяйства. Начиная с 1991 года, их величина сокращается с каждым годом, что свидетельствует о неблагоприятном для капиталовложений инвестиционном климате в сельском хозяйстве нашей страны.

Слабая техническая вооруженность труда в агропромышленном секторе России, нерациональная слабая инфраструктура

¹ Папело В.Н., Радчиков А.Н. Скурихин П.В. Продовольственная безопасность России: современное состояние и механизмы обеспечения. Учеб.пособие / СибАГС. - Новосибирск, 2000 С.34.

² Оболенцев И.А., Корнилов М.Я., Шишочков М.И. Продовольствие и безопасность России: еще один взгляд на проблему. М.: Изд-во РАГС, 2006. С. 5.

предопределяют низкую продуктивность сельского хозяйства и достаточно высокую затратность сельскохозяйственного производства. Происходит сокращение производства по всем видам сельхозтехники. Основные виды машин и механизмов выработали свой ресурс, что связано с недостатком финансирования агропромышленного комплекса, а также монополизмом перерабатывающих и торговых предприятий. В настоящее время износ основных видов сельхозтехники достиг 65-70%. Только из-за этого Россия ежегодно теряет не менее 30-35%) урожая.

Базовая отрасль сельского хозяйства России, от состояния и уровня развития которой зависит социально-экономическое положение и продовольственная безопасность страны, - производство зерна. По сравнению с 1992 годом значительно сократились посевные площади зерновых и кормовых культур. В то же время, по данным Росстата, в 2007 году в Российской Федерации было намолочено 64,2 млн т зерна (в весе после доработки), что на 2,4 млн т больше, чем в 2006 году. Следовательно, аграрное производство по основному виду продукции - зерну набирает обороты. Но, несмотря на то, что производство зерна на сегодняшний день составляет около 80 млн т в год, в России пока довольно низкая урожайность зерновых культур - в среднем 18-19ц с гектара при среднемировой урожайности 28 ц.

Главная проблема продовольственной безопасности состоит в том, что при сокращении сельхозпроизводства россияне стали хуже питаться, о чем свидетельствует снижение на треть по сравнению с 1990 годом энергетической ценности продуктов. Если в 1980-х гг. население нашей страны по уровню питания находилось на 7-м месте в мире, то сейчас по этому показателю оно оказалось на 65-67-м месте. Потребление мяса и мясопродуктов населением России сократилось на 32%, молока и молочных продуктов - на 35%, овощей и плодов - на 40%.

Противоречивое положение, складывающееся на продовольственном рынке, выражается в том, что при отсутствии дефицита продуктов питания уровень потребления снижается вследствие падения покупательной способности населения, низкой заработной платы и высоких цен. Следовательно, проблема продовольственного обеспечения населения связана, прежде всего, с

ростом доходов населения до уровня, достаточного для приобретения продуктов питания в необходимом объеме и ассортименте.

Значительную часть продовольственных товаров, реализуемых на российском рынке, составляет продукция иностранных производителей. Более 40% мясопродуктов и 25% молочных продуктов завозятся в Россию по импорту, тогда как по квалификации ООН порог продовольственной безопасности любой страны составляет 15-20%) импорта продуктов питания. Повышение цен на продукты на наших рынках объясняется в основном ростом мировых цен на продовольствие. В настоящее время проблема продовольственного импорта в России имеет важное значение как для обеспечения интересов государства, так и для поддержания жизненного уровня населения.

Критерий импортной зависимости в России на сегодняшний день не установлен. Кроме того, Россия не имеет собственной стратегии обеспечения продовольственной безопасности, о чем свидетельствует слабая разработанность законодательной и в целом нормативно-правовой базы в этой области.

Предложенный депутатами Государственной думы Бурдуковым П.Т. и Илюхиным В.И. проект федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации» в марте 1999г. так и не вступил в силу до настоящего времени. В указанном документе продовольственная независимость Российской Федерации определяется как необеспеченная, если годовое производство жизненно важных продуктов питания в стране составляет менее 80% годовой потребности населения¹¹.

Таким образом, продовольственная независимость в стране определяется тем, что в ней произведено. В то же время производство, потребление и качество продуктов питания определяют продовольственную независимость государства. Следовательно, обеспечение населения качественными продуктами питания по научно-обоснованным нормам является важным показателем устойчивости реализации государственной агропродовольственной политики.

Еще одна проблема продовольственной безопасности связана с несовершенством закона об обороте земель сельхозназначения, принятом в 2003 году. Российский Земельный кодекс запре-

¹ <http://base.consultant.ru/>

шает владеть землями сельского назначения иностранным компаниям и их гражданам, также тем компаниям, контрольный пакет акций которых принадлежит иностранцам. Однако в законе ничего не говорится о дочерних компаниях. Одной из первых агрокомпаний, которая начала скупку земель в России за зарубежный капитал, стала Black Earth Farming. Ее дочерней компанией является "Агро-инвест", действующая с 2006 года. Сейчас ей принадлежит 300000 га земель сельскохозяйственного назначения расположенных в Центральном Черноземье.

Большое значение имеют поддержка и стимулирование сельского хозяйства со стороны государства. В России государство компенсирует всего лишь 1% затрат сельского хозяйства на производство продуктов питания, в то время как в США - до 50%, в Финляндии - до 70%. В сравнении с нашей страной доля бюджетных вложений в сельское хозяйство Азербайджана составляет 25%, Казахстана - 18%, Белоруссии - 20%, Украины - 10%). В 2007 году в России селу было выделено всего 0,4% бюджетных ассигнований, а на 2008 г. предусмотрено 48,2 млрд. рублей, или 0,7%.

Глобальная продовольственная проблема связана с производством биотоплива. По данным ООН, только за последние годы 100 млн т зерновых были переориентированы с употребления в пищу на производство топлива. Россия сегодня уже превратилась в стабильного поставщика зерна на мировой рынок (14 млн т по итогам 2007 года). Хотя зерно в значительной степени идет за границей на производство этанола. Тем не менее, Россия стала третьей по объему экспорта пшеницы после США и Канады, опередив такие традиционно доминирующие на продовольственном рынке регионы, как Евросоюз, Аргентина и Австралия.

В мире в этом году планировалось производство 55 млн т спирта из зерна -биоэтанола. С рынка на производство дизельного топлива сейчас уходит очень много масличных. В результате увеличения спроса растут цены на зерно, на семена масличных, дорожают продукты питания, корма и, как следствие, мясо и молоко¹.

Проблема продовольственной безопасности на основе обеспечения продовольственной независимости признана главным приоритетом государственной политики в большинстве стран мира, в том числе и в России. Об этом свидетельствуют

¹ <http://www.rg.ru/2008/05/21/minselhoz.html>

принятые за последние годы такие важнейшие документы, как Закон РФ «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 г. №264 ФЗ, приоритетный национальный проект «Развитие АПК», Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы. Пакет принятых документов имеет первостепенное значение и направлен на стабилизацию и дальнейшее развитие отечественного сельскохозяйственного производства, повышение его конкурентоспособности, увеличение государственной финансовой поддержки сельскому хозяйству.

На сегодняшний день в аграрном секторе РФ наблюдаются определенные положительные тенденции в животноводстве, на зерновом рынке, увеличивается доля сельскохозяйственных потребительских кооперативов, развиваются малые формы хозяйствования. Но в то же время нестабильность и истощение природного потенциала аграрного производства, низкая оснащенность сельскохозяйственных товаропроизводителей техникой и оборудованием, несовершенство государственной поддержки устойчивости сырьевой, материальной, трудовой и финансовой базы АПК предопределяют низкий уровень продовольственной безопасности в Российской Федерации.

Таким образом, исходя из вышесказанного, России необходима дальнейшая модернизация агропродовольственной политики. Приоритетом должны стать поддержка и инновационное развитие собственного агропромышленного производства, а также выработка единой стратегии обеспечения продовольственной безопасности страны.

Тремба В.А., соиск. СКАГС

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Резко возросшие в последней четверти XX века миграционные потоки противоречивый характер миграционных процессов, особенно их нелегальная составляющая, привели к острой необходимости в их регулировании со стороны государства, инструментом которого стала выступать миграционная политика. Под **миграционной политикой** обычно понимается «система общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально

объединенных средств, с помощью которых, прежде всего государство, а также другие общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение поставленных целей» в сфере миграции¹.

Специфика России заключается в том, что она одновременно является импортером, экспортером трудовых ресурсов и транзитной для мигрантов страной. Российская экономика является привлекательной для граждан стран бывшего СССР, а также для ряда стран Юго-Восточной Азии (прежде всего Китая, Кореи, Вьетнама), занимая в настоящее время второе место (после США) по числу мигрантов².

Процессы глобализации мировой экономики, интеграционные процессы, идущие в рамках расширяющихся (Европейский Союз, североамериканский союз НАФТА и др.) и формирующихся региональных союзов (в частности, СНГ, ЕврАзЭС и др.), объективная необходимость в трудовой иммиграции, демографическая проблема в ряде развитых стран и в России, технические трудности в осуществлении тотального иммиграционного контроля обуславливают двойственный характер миграционной политики. По мнению В.А. Ионцева, эта двойственность проявляется на всех уровнях³. Так, на мировом уровне она выступает результатом противоречия между интересами мирового сообщества и национальными интересами государств; на международном региональном уровне – между либеральной миграционной политикой в отношении граждан, относящихся к странам регионального союза (например, ЕС), и рестрикционной направленностью миграционной политики в отношении граждан третьих стран; на национальном уровне – между демографическими и экономическими интересами, с одной стороны, и необходимостью обеспечения

¹ Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика // Современные проблемы миграции в России: Материалы общероссийской научной конференции (11-13 ноября 2003 г.). М., 2003. С. 36; Юдина Т.Н. Миграция: Словарь основных терминов. М., 2007. С. 125.

² См.: Ионцев В.А. Международная миграция в России: 10 лет после Каира // Народонаселение. 2004. №3. С. 99.

³ Там же. С. 104.

политической, социальной безопасности, сохранения этнической и культурной идентичности.

Двойственный характер миграционной политики создает немалые трудности не только при ее формировании, но и при ее реализации, так как в любой исторический отрезок времени необходимо находить оптимальный баланс противоречивых интересов разных политических и экономических субъектов. Однако в любом случае проводить миграционную политику намного проще при четко сформулированном высшим политическим руководством страны стратегическом курсе и правильно определенных приоритетах в конкретный период времени.

А.А. Коробов выделяет четыре группы факторов, которые оказывают воздействие на формирование стратегического курса миграционной политики любого государства¹.

Во-первых, это внутренние потребности государства, включающие такие важные сферы вследствие их тесной взаимосвязи с вопросами территориальной целостности и политической безопасности, как демографическая, социально-экономическая и национальная. Эта группа факторов является, несомненно, наиболее важной и во многом определяющей.

Во-вторых, это представления различных групп правящего класса о направлении развития страны, находящие свое отражение в миграционном законодательстве и практической реализации миграционной политики. Следует отметить, что на позицию указанных групп могут оказывать ситуативное влияние определенная фаза электорального цикла, партийная, групповая и клановая солидарность, что вносит дополнительные проблемы в формировании и проведении миграционной политики. С этим во многом связано несвоевременное принятие объективно назревших решений и осуществление соответствующих действий.

В-третьих, это особенности актуальной международной ситуации в целом и положение дел в приграничных районах стран-соседей в частности. Так, возможность начала военных действий в сопредельных странах может привести к массовому исходу беженцев.

¹ См.: Коробов А.А. Движущие силы миграционной политики России // Власть. 2007. №7. С. 55.

В-четвертых, это различные события чрезвычайного характера (природные и техногенные катастрофы), выступающие причиной вынужденной миграции.

Можно выделить две миграционные стратегии – стимулирующую и сдерживающую. Первая направлена на создание миграционной привлекательности страны и проведение либеральной миграционной политики, тогда как вторая – на сокращение миграции и осуществление рестриктивной миграционной политики. Заместитель директора Федеральной миграционной службы РФ М.Л. Тюркин полагает, что возможна и третья стратегическая линия, носящая промежуточный характер и состоящая в селективном отборе мигрантов. Однако он оговаривает и такое непременное условие для ее проведения – серьезное регулирование рождаемости и смертности со стороны государства¹.

В большинстве стран существуют сторонники как либеральной, так и рестриктивной миграционной политики. В качестве классических примеров назовем США и современную Россию. В США сторонники либерального подхода обычно исходят из экономических выгод миграции в целом, их оппоненты – из негативных последствий нелегальной миграции, которая, ведет к кардинальным изменениям этнической структуры, к остыванию «плавильного котла», к размыванию американской идентичности.

Аналогичная ситуация наблюдается и в нашей стране, что затрудняет выработку стратегической линии в области миграции и ведет к появлению взаимно исключаящих нормативных документов. Так, Концепция демографического развития России до 2015 года, одобренная Правительством М.М. Касьянова в сентябре 2001 г., базировалась на стимулирующей стратегии, вследствие чего предусматривала увеличение замещающей иммиграции, прежде всего из стран СНГ; создание условий для сокращения отъезда высококвалифицированных работников; легализацию и адаптацию мигрантов и т.д. А принятая тем же Правительством РФ в марте 2003 г. Концепция регулирования миграционных процессов опирается уже на стратегию сдерживания миграции, что проявилось в том, что в ней нет ни слова о проведении легализации мигрантов, а основной акцент сделан на борьбу с неза-

¹ Тюркин М.Л. Стратегия развития миграционной политики в России // Россия в глобальной политике. 2005. №1.

конной трудовой миграцией. Последняя Концепция разрабатывалась в недрах Федеральной миграционной службы, в очередной раз поменявшей свой статус и переданной под эгиду Министерства внутренних дел РФ, что предопределило характер стратегической линии. Однако тот факт, что обе Концепции одобрены лишь на уровне Правительства России, свидетельствует об отсутствии государственной стратегии в сфере регулирования миграционных процессов.

На примере двух вышеназванных Концепций можно увидеть и существование двух моделей миграционной политики – натурализационной и ротационной, которых отличает то, какой тип миграции считается предпочтительным – безвозвратной или возвратной.

Как отмечает А.А. Коробов, натурализационная модель отвечает интересам крупных национальных и транснациональных корпораций, так как предполагает использование дешевого труда мало требовательных мигрантов из отсталых в экономическом отношении стран. В таком случае возникает проблема интеграции мигрантов в российское общество.

Существует три модели интеграционной политики¹: модель *политической ассимиляции* (классический пример – Франция), модель *мультикультурной (коммунитарной) интеграции*, которой стремились придерживаться Канада, Австралия, США, позднее Великобритания, Нидерланды и Швеция, и модель *функциональной интеграции*, характерный для таких государств ЕС, как Германия, Италия, Греция. Последняя модель соответствует уже не натурализационной, а ротационной модели миграционной политики.

Модель *политической ассимиляции* исходит из того, что главным источником идентичности новых граждан будет являться национальный политический порядок, а не этнический или религиозный фактор. При этом упор принимающая страна создает необходимые условия для ускоренной натурализации мигрантов. Во Франции данная модель показывала свою эффективность до 2004 года, когда «Дело о платках-хиджабах» впервые ясно пока-

¹ См.: Цапенко И.В. Развитые страны: интеграционная политика в отношении иммигрантов // *Мировая экономика и международные отношения*. 2008. №3. С. 59-60.

зало, что постоянно растущее мусульманское население отстаивает свою исламскую идентичность. Позднее об этом красноречиво свидетельствовали массовые выступления молодых мусульман в пригородах Парижа в 2005 и 2007 годах. В настоящее время доля мусульманского населения во Франции составляет около 10 %, а, по некоторым оценкам, всего через 15 лет, она может достигнуть 30 %.

Мультикультурная модель интеграционной политики, в отличие от ассимиляционной модели не игнорирует расовые, этнические и религиозные идентичности. Отсюда вытекает направленность на управление взаимоотношениями мигрантов и коренными жителями, а также на создание условий для сохранения пришлыми своей родной культуры. Однако террористические акты в США, Испании и Великобритании привели к фактическому отказу от данной модели. В августе 2006 года английское правительство вынуждено было признать, что «политика мультикультурализма привела в стране к возникновению сегрегации по национально-культурному и религиозному признаку, поставила под угрозу единство нации и подорвала устои гражданского общества»¹. Аналогичные процессы протекают и в США, где перестал работать «плавильный котел» и растет отчуждение между главными этническими общностями. В 2004 году число латиноамериканцев достигло 41,3 млн. человек, превратив их в крупнейшее меньшинство, которое не желает интегрироваться в американское общество. По одним данным, доля испаноязычного населения в США может достигнуть к 2050 году 24,5 %, по другим – даже 29 %².

Неадекватность ассимиляционной и мультикультурной модели интеграции мигрантов в западные общества фактически означает, что Россия не может взять ни одну из них на вооружение при решении проблемы массовой интеграции мигрантов. Это является одним из серьезных аргументов противников натурализационной модели миграционной политики России.

¹ Цит. по: Волчкова М. Миграция и интеграция // Завтра. 2008. №28. С. 3.

² См.: Коробков А.В. Миграционная политика США: уроки для России // Россия в глобальной политике. 2008. №3; Волчкова М. Миграция и интеграция // Завтра. 2008. №28. С. 3.

Модель *функциональной интеграции* предполагает, что иммигранты неевропейского происхождения имеют право на труд и социальное обеспечение, но ограничены в политических правах и имеют мало шансов на получение гражданства. Это означает, что данная модель преследует цель сохранения стабильной этнической структуры и сохранения национальной идентичности с помощью возвратной миграции граждан иной культуры.

Сторонниками ротационной модели в России являются так называемые «силовики», т.е. представители силовых структур государства. Они опираются также на негативные стороны массовой иммиграции в 1990-е годы, серьезные угрозы экономической и политической безопасности со стороны нелегальной миграции. Ряд экспертов силовых ведомств России усматривают прямую связь между ростом иммиграции и взлетом этнической преступности в стране, где особо выделяется Кавказский регион. Другими словами, отсутствие эффективного иммиграционного контроля приводит к значительному росту нелегальной миграции, которая питает существование не только теневой, но и криминальной экономики и терроризма. Так, А.Н. Поздняков видит большую опасность в этнических общественных организациях, которые, по его мнению, фактически выступают важным элементом неофициальной миграционной инфраструктуры и «в ряде случаев впоследствии являются идеологами преступности, в том числе ее организованных форм». Именно в этом обстоятельстве он видит предложение некоторых экспертов выделить для правоохранительных структур задачу по декриминализации иммиграции в качестве задачи номер один¹. Кроме того, силовые ведомства не могут не волновать риски потери Сибири и Дальнего Востока. Взгляды этой политической группы наилучшим образом отражает Концепция регулирования миграционных процессов, в которой, как уже отмечалось, акцент сделан на усилении иммиграционного контроля и депортации нелегальных мигрантов.

Таким образом, на формирование миграционной политики в России оказывают влияние две политические группы, которые исследователи обычно условно называют либералами и «силовиками». Следует отметить, что, во-первых, в позиции каждой

¹ Поздняков А.Н. Мигранты в России: криминальная действительность // Государство и право. 2008. №6. С. 22.

группы имеются рациональные зерна, во-вторых, такое расхождение взглядов не является типично российским явлением. Схожая ситуация наблюдается в настоящее время и в США, стоящими перед серьезным иммиграционным вызовом со стороны испаноязычного населения и не в состоянии пока достичь консенсуса в правящей элите в решении данной проблемы¹.

О.Д. Воробьева полагает, что разработка миграционной политики должна включать три последовательных этапа².

На первом этапе проводится всесторонний глубокий анализ миграционных процессов и социально-экономического положения в стране за длительный период времени, призванный выявить факторы, оказывающих влияние на миграционную ситуацию на перспективу. После этого появляется возможность приступить к разработке возможных сценариев развития миграционных процессов как в самой стране, так и в странах-донорах рабочей силы. Необходимо особо отметить серьезные проблемы, с которыми сталкиваются разработчики миграционной политики в современной России. Речь идет прежде всего о недостаточном уровне достоверности прогнозных расчетов миграции населения, связанного, по мнению О.Д. Воробьевой, с резким снижением качества информационной базы³. Важно отметить, что разработка возможных перспективных сценариев сопровождается разработкой прогнозов экономического роста, необходимых для определения потребности национальной экономики в трудовых ресурсах в количественном и качественном аспектах.

После разработки указанных параллельных прогнозов развития миграционных процессов и экономического развития стра-

¹ См.: Иванов О.А. Иммиграционная реформа в США: проблемы и противоречия // США и Канада: экономика, политика, культура. 2008. №6; Коробков А.В. Миграционная политика США: уроки для России // Россия в глобальной политике. 2008. №3; Никольская Г.К. Проблемы регулирования миграционных потоков: опыт США // Труд за рубежом. 2008. №1.

² См.: Воробьева О.Д. Проблемы и противоречия современной миграционной политики России // Проблемы прогнозирования. 2002. №5. С. 114-116.

³ См.: Воробьева О.Д. Методологические проблемы разработки и реализации государственной миграционной политики // Экономическая наука современной России. 2005. №4. С. 93.

ны можно перейти к проведению отбора критериев, без которых невозможна адекватная формулировка миграционной политики, определение ее целей, вытекающих из них задач, а также принципов и основных направлений. Как отмечает О.Д. Воробьева, базовые критерии необходимы для получения ответов на следующие ключевые вопросы: «отвечает ли количественный и качественный состав населения требованиям социально-экономического развития; достаточна или чрезмерна численность населения в государстве; соответствует ли его размещение природным ресурсам; какие категории мигрантов и виды миграционных процессов требуют специальных методов регулирования»¹.

При наличии неблагоприятных демографических прогнозов миграционная политика должна способствовать обеспечению спроса на локальных рынках труда. При этом проверяется обеспеченность территории природными ресурсами и стимулируется приток сюда капиталов.

На втором этапе разработки миграционной политики государства формулируются цели, задачи, принципы, основные направления и определяются основные механизмы ее реализации. Здесь представляет важность учет специфики исторических и экономических условий при нахождении эффективных методов управления процессами миграции. Важным элементом этого этапа выступает определение внутреннего и внешнего миграционного потенциала, который затем соотносится с целями миграционной политики, после чего происходит выбор соответствующих механизмов и инструментов.

В принципе можно выделить четыре варианта сочетаний целей миграционной политики и миграционного потенциала². Для первого варианта характерны высокая потребность в миграционных ресурсах и высокий миграционный потенциал, что предопределяет выбор стимулирующих механизмов и инструментов. Второй вариант отличает отсутствие потребности в росте мигра-

¹ Воробьева О.Д. Проблемы и противоречия современной миграционной политики России // Проблемы прогнозирования. 2002. №5. С. 115.

² См.: Воробьева О.Д. Методологические проблемы разработки и реализации государственной миграционной политики // Экономическая наука современной России. 2005. №4. С. 95.

ции и высокий миграционный потенциал, при котором государство начинает принимать административные и экономические меры по сдерживанию миграционного притока. Для третьего варианта присущи высокая потребность в миграционном притоке населения и невысокий миграционный потенциал, что в отличие от первого варианта должно вести к еще большему стимулированию иммиграции. Четвертый вариант сочетает отсутствие потребности в мигрантах и низкий миграционный потенциал, что позволяет государству ограничиться лишь мониторингом миграционной ситуации.

По мнению О.Д. Воробьевой, российская ситуация относится к третьему варианту, когда низкий миграционный потенциал сочетается с высокой потребностью в миграционных ресурсах. Однако миграционное законодательство фактически основывается на втором варианте, т.е. исходит из высокого миграционного потенциала. «В результате такой методологической ошибки возникает неконтролируемый и неуправляемый миграционный прирост населения из стран с сильно отличающейся от российской этнокультурой, что осложняет процесс интеграции и адаптации мигрантов»¹. Заметим, что такой вывод был сделан за год до принятия специальной программы репатриации, изложенной в Указе Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», где ожидалось переселение в Россию около 300 тысяч семей русскоязычного населения. То есть мнения сторонников такой позиции, указывающих на противоречие миграционной политики социально-экономической реальности, вроде бы, были учтены. Однако программа уже в самом начале была поставлена под угрозу вследствие мизерности заложенных в ее исполнение финансовых средств, в результате в первый год в Россию переехало всего 160 семей. Таким образом, и здесь мы снова видим столкновение двух разных миграционных стратегий, которые в итоге парализуют деятельность государства в регулировании миграционных процессов.

На последнем третьем этапе разрабатываются инструменты и механизмы реализации миграционной политики. Оперативные

¹ Там же.

особенности этого этапа обуславливают потребность в мониторинге миграционной обстановки, призванном служить, во-первых, источником обратной связи, т.е. выявления эффективности используемых мер и внесения при необходимости коррекции, во-вторых, для учета изменений в миграционной ситуации внутри страны и в сопредельных странах.

Основными механизмами реализации миграционной политики являются целевые миграционные программы и нормативно-правовая база.

Нормативно-правовая база в настоящее время включает в себя более десяти федеральных законов, несколько десятков соглашений межгосударственного и межправительственного характера, более 100 действующих указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и подзаконные акты около 20 министерств и ведомств, участвующих в реализации миграционной политики. Большинство экспертов выступают за проведение кодификации миграционного законодательства.

Особое мнение о реализуемой российским руководством с начала 2000-х годов миграционной политики высказали ученые из Института национальной стратегии¹. Так, они подвергли сомнению все основополагающие тезисы, на которых строится современная государственная миграционная политика России. Они выделили пять таких тезисов, отмечая отсутствие проведения по ним политической и экспертной экспертизы.

Во-первых, это положение о том, что миграционные процессы, протекающие в современной России, обладают той же природой, как и в развитых странах Запада. Миграционные проблемы в европейских странах возникли как результат осознанного ввоза неквалифицированной иностранной рабочей силы в 1960-1980-е годы в период экономического подъема. Ухудшение экономической конъюнктуры привело к падению спроса на труд осевших и создавших семьи иммигрантов, которые к тому же не смогли интегрироваться в европейские общества. Поэтому основная про-

¹ См.: Ремизов М., Карев Р., Межуев Б. и др. Новая миграционная политика как условие выживания и инструмент реализации исторических интересов России // <http://www.apn.ru/publications/article10899.htm>.

блема здесь связана с инокультурным населением, а не с нелегальной миграцией, как в России.

Во-вторых, это упование на миграцию из СНГ в качестве главного источника восполнения трудовых ресурсов. По мнению исследователей из Института национальной стратегии, для современной России характерен вовсе не острый дефицит трудовых ресурсов, а недостаток рабочих мест. При этом они ссылаются на признания представителей либерального лагеря, объясняющих необходимость либеральной миграционной политики предстоящим бурным промышленным ростом. Иначе говоря, дешевые трудовые ресурсы завозятся в Россию загодя, исходя из гипотетического резкого роста потребности в них. Однако модернизация промышленности нуждается в рабочей силе совсем не такого качества. Как справедливо считают данные авторы, с такими трудовыми ресурсами, какие поставляет нынешняя неконтролируемая миграция, невозможно совершение экономического скачка. Вместо массовой трудовой миграции они предлагают перейти к политике сохранения и укрепления **наличного** человеческого капитала, решив сначала проблему безработицы среди российских граждан.

В-третьих, это утверждение о том, что иммигранты не создают конкуренции на локальных рынках труда, занимая лишь свободные трудовые ниши. Этот тезис опровергается тем, что фактически немалая часть мигрантов выступает в качестве штрейкбрехеров, ухудшая положение местных работников, обладая при этом низким квалификационным и образовательным уровнем. Опираясь на данные исследования Е. Тюрюкановой, согласно которым каждый четвертый трудовой мигрант не имеет профессионального образования, а каждый пятый – любых специальных навыков, делается вывод о том, что с экономической точки зрения такие люди не могут считаться трудовыми мигрантами, так как по сути они являются беженцами, ищущими лучшей жизненной доли. Тогда возникает вопрос: в состоянии ли Россия сегодня заниматься приемом и обустройством миллионов беженцев из СНГ.

В-четвертых, признание в качестве надуманной проблемы изменения этнической структуры в многонациональной и многоконфессиональной России в результате нерегулируемой миграции. По этому положению отмечается, что незащищенность ин-

интересов государствообразующей русской нации не позволяет говорить о защите интересов национальных меньшинств, ответственные представители которых настаивают на совместном контроле за миграцией со стороны российского государства и государства-донора, в том числе с целью поддержания оптимальных с точки зрения конфликтогенности пропорций местного и пришедшего населения. Получается, что лидеры многих национальных диаспор в России видят опасность стихийного изменения этнической структуры населения, а власти – нет.

В-пятых, беспроблемное видение процесса интеграции мигрантов из СНГ в российское общество опровергается тем, что вести речь о молодых мигрантах из СНГ, в частности Таджикистана как о соотечественниках (наличие общей родины в лице СССР и т.п.) некорректно, так как социализация этой группы прошла в независимых государствах и вообще культуры России и среднеазиатских стран имеют существенные отличия. Особенности менталитета этих мигрантов затрудняют интеграцию в современное российское общество, но играют определенную роль в создании этнических организованных преступных группировок (ОПГ).

Общий вывод указанных сторонников «новой миграционной политики» состоит, с одной стороны, в признании проблем объективного характера (демографическая проблема, неоптимальное территориальное распределение трудовых ресурсов, опасность «потери» Сибири и Дальнего Востока), с другой – в том, что «замещающая иммиграция» в том виде, в каком она существует сегодня является лекарством, «которое хуже самой болезни. Политика импорта дешевых «человеческих ресурсов» прямо противоречит политике инвестиций в собственное население России, в развитие ее «человеческого капитала». Т.е. в целом, стратегии социально-демографического восстановления страны»¹.

И.П. Цапенко указывает на то, что миграционная политика развитых стран за последние десятилетия претерпела существенные изменения, которые коснулись всех ее компонентов: общей стратегии, конкретных направлений и отдельных средств ее реализации. Пришло понимание того, что необходимо сбалансированное,

¹ Ремизов М., Карев Р., Межуев Б. и др. Новая миграционная политика как условие выживания и инструмент реализации исторических интересов России // <http://www.apn.ru/publications/article10899.htm>.

комплексное, многоуровневое и многостороннее управление миграционными процессами, важной составляющей которого признано противодействие факторам, вызывающим миграцию.

К традиционным направлениям миграционной политики (иммиграционный контроль и интеграция иммигрантов) добавились новые – внешняя помощь развивающимся странам и странам с переходной экономикой, прямые иностранные инвестиции в экономики вышеназванных стран, меры внешней и внешнеторговой политики, призванные ослабить влияние иммигрантов на их рынок труда¹. Т.е. новые направления миграционной политики западных стран носят упреждающий характер, так как пытаются воздействовать уже на первую стадию миграционного процесса – выработку решения о миграции. Кроме того, новые подходы в миграционной политике ведут к необходимости взаимодействовать самым тесным образом с властями и населением стран-экспортеров рабочей силы. Однако очевидно то, что новые направления не в состоянии кардинально изменить ситуацию в сфере международной миграции, так как не только сохраняется, но и увеличивается разрыв в уровне социально-экономического развития развитых и развивающихся стран, а значит, воспроизводятся условия для действия основного фактора международной миграции.

Отличительными чертами современной иммиграционной политики выступают также «более дифференцированный и в то же время более гибкий подход к различным категориям прибывающих мигрантов, усиленный акцент на оптимизацию объема и структуры иммиграции с учетом ее экономической выгоды, гуманитарных соображений и политической приемлемости»².

Итак, при формировании и реализации миграционной политики России следует учитывать, то, что она является одновременно иммиграционной, эмиграционной и транзитной страной и занимает второе место в мире (после США) по числу мигрантов. При этом почти 90 % мигрантов находятся на нелегальном поло-

¹ Цапенко И.П. От иммиграционного контроля к управлению миграционными процессами // Мировая экономика и международные отношения. 2001. №10. С. 23.

² Цапенко И.П. Указ. соч. С. 23.

жении, а их численность, по оценкам экспертов, может составлять около 10 млн. человек.

Объективно двойственный характер миграционной политики создает немалые трудности не только при ее формировании, но и при ее реализации, так как в любой исторический отрезок времени необходимо находить оптимальный баланс противоречивых интересов разных политических и экономических субъектов. Однако в любом случае проводить миграционную политику намного проще при четко сформулированном высшим политическим руководством страны стратегическом курсе и правильно определенных приоритетах в конкретный период времени.

На формирование стратегического курса миграционной политики России огромное влияние оказывают вопросы ее территориальной целостности, демографическая проблема, проблема национальной идентичности, а также противоречащие друг другу представления различных групп российского политического истеблишмента о направлении развития страны, что во многом объясняет отсутствие миграционной стратегии и Концепции миграционной политики Российской Федерации, принятой на государственном уровне.

РЕЦЕНЗИИ

**Тяглов С.Г., доктор экономических наук, профессор
РГЭУ «РИНХ»:**

Игнатова Т.В., Келарев В.В., Клейман Ю.А.

**Государственное регулирование предпринимательства:
Учебное пособие. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2008.**

Предпринимательство создает благоприятные условия для оздоровления российской экономики: развивается конкуренция, появляются новые рабочие места, идет насыщение рынка товарами, лучше используются местные сырьевые ресурсы. Важная социальная функция предпринимательства состоит в предоставлении уникальной возможности участвовать в рыночной экономике практически каждому человеку в качестве независимого хозяйствующего субъекта. Формирование крупных, средних и малых форм хозяйствования во всех отраслях экономики России соответствует мировым тенденциям развития экономических процессов. Все это обуславливает несомненную актуальность подготовленного учеными СКАГС учебного пособия, которое будет востребовано преподавателями и студентами многих российских вузов при освоении не только заявленного в заглавии курса, но и учебных дисциплин «Предпринимательство», «Государственное регулирование экономики».

Следует отметить удачную структуру учебного пособия, которая позволяет последовательно решить ключевые задачи курса: показать роль и место предпринимательства в современной экономике России; изучить организационно-правовые формы предпринимательской деятельности; сформировать представление о естественной конкуренции в системе предпринимательских отношений; понять организационно-экономический механизм взаимодействия государства и частного бизнеса; раскрыть доминирующее воздействие инновационного предпринимательства на конкурентоспособность российского бизнеса; изучить опыт региональных систем поддержки малого и среднего предпринимательства на примере Ростовской области.

В тексте учебного пособия рационально сочетаются ссылки на известные работы других ученых и авторские находки, примеры из зарубежного и российского опыта, исторический и структурно-функциональный подходы, что позволяет авторам дать целостное представление о природе предпринимательства, необходимости его государственного регулирования и современных формах взаимодействия государства и бизнеса. Пособие насыщено рисунками и структурно-логическими схемами, содержит интересные релевантные статистические данные и фактические примеры.

Особый интерес представляют те разделы учебного пособия, где раскрыты экономические, социальные и политические функции предпринимательства (гл. 2), показаны этапы реализации бизнес-идеи (гл.3), структурированы формы государственного регулирования предпринимательства (гл.5), развиваются теоретические и практические аспекты взаимосвязи конкуренции и предпринимательства (гл.8), показаны сферы взаимодействия государства и бизнеса по решению задач устойчивого развития (гл.10), обоснованы концептуальные перспективы развития предпринимательства в Ростовской области (гл.12).

Есть и пожелания авторам пособия содержательного характера. В первых главах следовало раскрыть и технико-технологическую либо ресурсную основу появления предпринимательской деятельности и соединения в ней факторов производства. Хотелось бы в последующих изданиях увидеть и главы, посвященные индивидуальному предпринимательству, а также проблемам борьбы с теневой предпринимательской деятельностью.

В целом же можно заключить, что учебное пособие, подготовленное коллективом авторов в составе профессоров, докторов экономических наук Игнатовой Т.В. и Келарева В.В., преподавателя Клейман Ю.А. «Государственное регулирование предпринимательства» стало ценным дополнением в линейке учебных пособий, выходящих из-под пера ученых кафедры экономической теории и предпринимательства СКАГС, и оно, безусловно, найдет своего благодарного читателя.

**Коротец И.Д., доктор философских наук, проф. ЮФУ:
Павлова Л.Г. Основы делового общения:
Учебное пособие /Под ред. Л.А. Введенской. Ростов н/Д:
Феникс, 2008. – 311 с. (Высшее образование).**

Рецензируемая книга представляет собой систематическое изложение учебного материала по курсу «Основы делового общения».

Характерной особенностью современного периода является значительное расширение сферы делового общения, в которую вовлечены самые различные слои населения. Сегодня укрепляются международные экономические, политические и культурные связи, появляются новые эффективные формы взаимодействия деловых людей, вырабатываются методы и приемы оказания действенного влияния на делового партнера. В связи с этим обучение навыкам и умениям делового общения становится актуальной задачей подготовки менеджера-управленца, который должен обладать не только высокой квалификацией, но и быть «профессиональным коммуникатором».

Данное пособие отвечает требованиям Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования и соответствует учебной программе курса.

В пособии учтены основные разновидности коммуникаций в нынешних условиях демократического развития общества, новые технологии менеджмента и предпринимательства, практика делового, служебного и публичного общения.

Пособие написано на высоком научном и профессиональном уровне. Его отличают глубина содержания, практическая направленность, доступность изложения, представительность иллюстративного материала.

С методической точки зрения пособие удачно построено и отражает современный уровень образовательных технологий. Оно состоит из трех разделов, охватывающих все аспекты данного учебного предмета («Деловое общение: основные характеристики», «Технологии делового общения», «Виды устного делового общения»). В каждом разделе четко выделены соответствующие главы и параграфы, даются контрольные вопросы и задания, а также списки рекомендуемой литературы.

Несомненным достоинством пособия является то, что в нем отражены современные подходы к оценке социальных явлений, связанных с коммуникацией, широко использованы труды не только отечественных,

но и зарубежных исследователей, а также достижения таких наук, как информатика, теория коммуникации, психолингвистика, этика, нейролингвистическое программирование. Данное учебное пособие, безусловно, является актуальным для современной деловой практики.

Сухорукова Л.М., д. пед. н., проф.:

Митусова О.А. Функции образовательного пространства в формировании языковой личности: Монография. Ростов н/Д.: СКАГС, 2008. - 200 с.

Монография О.А. Митусовой затрагивает большой спектр проблем, представляющихся актуальными на данном этапе. Одним из важнейших вопросов является формирование языковой личности. Этот процесс идет в рамках глобального коммуникационного пространства в широком понимании термина «пространство» и в рамках образовательного пространства (среды, системы, сферы), если мы будем использовать «пространство» в узком смысле слова.

Автор, характеризуя образовательное пространство, описывает его основные черты, каковыми являются: открытость, наличие смысловых зон, поликультурность, особое мировоззрение, толерантность, высокая плотность, инновационность и др. О.А. Митусова построила цель рассуждений логично: рассмотрев высшее профессиональное образование, а затем языковое образование (в неязыковом вузе), дала деятельное описание концепции обучения иностранного языка и культуры. Концепция преподавания иностранного языка для студентов нелингвистов отражает существенные подходы и характеристики современного этапа методики преподавания иностранных языков и ее лингводидактических основ.

Заслуживает внимание автора к формированию так называемого «силлабуса», а также анализ программ российских и зарубежных вузов. Можно согласиться с разработками О.А. Митусовой компетентностным подходом к изучению иностранных языков. Отобранные базовые группы компетенций тщательно продуманы автором, что подтверждается удачно проведенной апробацией использования предлагаемых технологий.

О.А. Митусова останавливается на актуальном вопросе современного этапа модернизации высшего образования, а также подчеркивает то, что вносит Болонский процесс в преподавание иностранных языков. Автор, бесспорно, представляет как теоретический, так и практический интерес для преподавателей иностранных языков, педагогики и психологии, аспирантов, студентов-лингвистов.

НАШИ ЮБИЛЯРЫ

К 70-летию

Заслуженного деятеля науки Российской Федерации доктора экономических наук, профессора Игнатова Владимира Георгиевича

22 декабря 2008 г. исполняется 70 лет профессору, заведующему кафедрой «Государственного и муниципального управления» Северо-Кавказской академии государственной службы доктору экономических наук Владимиру Георгиевичу Игнатову.

Родился юбиляр 22 декабря 1938 г. в Баку, его детские годы прошли во Львове. С 1953 г. жизнь и деятельность Игнатова В.Г. связана с г. Ростовом-на-Дону. В 1960 г. он с отличием заканчивает историко-филологический факультет Ростовского государственного университета. В эти же годы сформировался глубокий профессиональный интерес В.Г. Игнатова к современным социально-экономическим процессам, которому он не изменяет и по сей день. Значительную роль в этом отношении сыграло то, что в 1960–1962 гг. он работал в Ростовском финансово-экономическом институте (ныне Ростовский государственный экономический университет – «РИНХ») лаборантом, ученым секретарем совета, заведующим аспирантурой под руководством известного ученого-экономиста – доктора экономических наук, профессора А.И. Гозулова.

Его научный путь от лаборанта до доктора наук, профессора отличался научно-профессиональным постоянством и высокой научной продуктивностью. Владимир Георгиевич остался верен экономическим проблемам, а в последние годы он глубоко разрабатывает вопросы теории и практики государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы. По материалам научного анализа им опубликовано свыше 500 работ, в том числе 15 индивидуальных и более чем

50 коллективных монографий, учебников и учебных пособий. Ряд из них неоднократно переиздавались, выходили под грифом Министерства образования и науки России и Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В.Г. Игнатов не только активный исследователь, но и научный наставник молодых ученых. Под его руководством подготовили и защитили кандидатские диссертации 20 аспирантов, при использовании его научных консультаций подготовили и защитили диссертации два доктора наук.

Владимир Георгиевич всегда находится в окружении единомышленников и соратников. Многие исследования и научные работы подготовлены возглавляемыми им межкафедральными коллективами.

Талант Владимира Георгиевича как организатора коллективного образовательного и научного процесса проявляется все годы, когда он в качестве ректора возглавлял высшие учебные заведения: с 1986 г. – РИНХ, затем Ростовскую ВПШ, Северо-Кавказский социально-политический институт, с начала 1992 г. – Северо-Кавказскую академию государственной службы.

Сегодня на ответственных постах в органах государственного управления и местного самоуправления всех северокавказских регионов трудятся выпускники СКАГС, служащие, прошедшие профессиональную переподготовку и повышение квалификации в стенах возглавляемой Владимиром Георгиевичем до 23 марта 2008 г. академии.

Отличительной чертой деятельности СКАГС все эти годы была тесная связь образовательного и научного процесса с проблемами северокавказского региона.

В труднейших, иногда, казавшихся безвыходных условиях начала 90-х гг. особенно зримо проявились выдержка, организаторские способности В.Г. Игнатова, умение руководителя вузовского коллектива работать в экстремальных условиях. Ему удалось отстоять необходимость для Северо-Кавказского региона учебно-научного учреждения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных и муниципальных служащих.

4 января 1992 г. В.Г. Игнатов назначается директором принципиально нового для России вуза – Северо-Кавказского кадрового центра Роскадров при Правительстве РФ, в мае 1995 г. в соответствии с Указом Президента РФ преобразованного в Северо-

Кавказскую академию государственной службы, руководство которой он осуществлял на протяжении 16 лет, до 23 апреля 2008 г.

Несмотря на сложности социально-политического и экономического характера 90-х гг., В.Г. Игнатову удалось сформировать высокопрофессиональный коллектив преподавателей и ученых, создать хорошие условия, в том числе материальные, для его эффективной работы. Академия не просто заняла свою нишу среди вузов Ростовской области и Северного Кавказа, а стала ведущим межрегиональным научно-образовательным центром по профессиональному обучению руководителей и специалистов государственных и муниципальных органов власти и управления Юга России, научно-методическому и информационно-аналитическому обеспечению их деятельности.

По инициативе В.Г. Игнатова были разработаны и успешно реализованы Программа деятельности СКАГС по снижению этнополитической напряженности на Северном Кавказе (концепция, современное состояние и перспективы ее реализации в кадровой политике), План мероприятий по оказанию помощи Чеченской Республике в создании и функционировании муниципальных органов власти, а также План первоочередных мероприятий по оказанию помощи Дагестану.

При непосредственном участии и личном руководстве В.Г. Игнатова разработана и реализована комплексная научно-практическая тема «Проблемы оценки и совершенствования функционирования государственной службы, государственных и муниципальных систем». В процессе осуществления ряда проектов по исследованию деятельности региональных администраций профессором В.Г. Игнатовым создана научная школа «Государственно-административное управление в регионах Северного Кавказа», объединяющая около 40 научно-педагогических работников. Ученые этой школы участвовали в разработке концепции государственной кадровой политики в Ростовской области, Ставропольском крае, Республике Адыгея и других регионах Северного Кавказа, оказывают действенную помощь аппарату полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе и региональному в осуществлении административной реформы.

Среди наиболее известных индивидуальных и коллективных монографий, учебников и учебных пособий, выполненных

В.Г. Игнатовым или с его участием – «Персонал местной администрации» (1994 г.), «Региональная государственная служба» (1996 г.), «Регионоведение» (1998 г.), «Государственная служба субъектов Российской Федерации», «Становление государственного управления и местного самоуправления» (2001 г.), «Южная Россия: история и современность» (2002 г.), «Экология и экономика природопользования» (2003 г.), «Государственная и муниципальная служба современной России» (2004, 2006, 2007, 2008 гг.), «Государственное и муниципальное управление» (2005, 2006, 2007 гг.).

Эти и другие труды снискали профессору В.Г. Игнатову заслуженную известность как одного из ведущих ученых России, признание со стороны научных сообществ, избравших его действительным членом ряда российских и международных академий.

Научное и практическое значение опубликованных профессором В.Г. Игнатовым трудов отмечается более чем в ста двадцати авторефератах кандидатских и докторских диссертаций. Об этом же свидетельствует и наличие ссылок на его научные работы во многих монографиях, сборниках научных трудов, учебниках и учебных пособиях.

Заслуги В.Г. Игнатова в области образования и науки и подготовки кадров отмечены рядом государственных званий и наград. Он награжден Орденом Дружбы, Орденом Почета и медалью «За трудовую доблесть в ознаменование 100-летия со дня рождения В.И. Ленина». В.Г. Игнатову присвоено звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации». Владимир Георгиевич является Почетным работником высшего образования России, отличником народного просвещения РСФСР.

Владимиру Георгиевичу Игнатову присвоено звание Заслуженного деятеля науки почти всех республик Российской Федерации, расположенных в Северо-Кавказском регионе, он награжден различными наградами всех северокавказских субъектов Российской Федерации, в том числе орденами и медалями за вклад в их развитие.

Владимир Георгиевич Игнатов удостоен высшей общественной награды России – Золотого нагрудного знака «Общественное признание», награжден Почетным знаком Российской академии естественных наук «За заслуги в развитии науки и эко-

номики», медалью М.В. Ломоносова «За вклад в экологию и безопасность» МАНЭБ и другими общественными наградами.

Юбилей В.Г. Игнатова – это и событие для редколлегии журнала «Государственное и муниципальное управление (Ученые записки СКАГС)», главным редактором которого он является с момента его основания (2000 г.) по настоящее время. Владимир Георгиевич Игнатов также член редколлегии «Северо-Кавказского юридического вестника», член редакционного совета журнала СКНЦ ВШ «Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион» (серии «Общественные науки»). В последние годы Владимир Георгиевич – член редакционного совета общенаучного научно-политического журнала «Власть», шеф-редактор газет «Экономика Дона» и «Экономика Юга России».

Юбилеи приходят и уходят, а будни продолжаются. У Владимира Георгиевича столько планов, что иному человеку и целой жизни не хватило бы на их воплощение. Но мы-то знаем, Владимир Георгиевич всегда добивается своего. Пусть так будет и впредь.

Пожелаем же глубокоуважаемому Владимиру Георгиевичу долгих лет жизни, семейного благополучия, новых творческих успехов и свершений в научной и общественной деятельности.

Горячо поздравляем дорогого профессора с его 70-летием!

Редколлегия журнала
«Государственное и муниципальное
управление. Ученые записки СКАГС»

ПРИМИТЕ ПОЗДРАВЛЕНИЯ!

Учителю и наставнику

Дорогой Владимир Георгиевич! Я с полным основанием считаю себя счастливым человеком. Ведь судьба подарила мне уникальную возможность - стать учеником одного из талантливейших ученых и вузовских руководителей нашего времени. Свой жизненный путь студента, аспиранта, преподавателя я прошел под Вашим началом.

С благодарностью вспоминаю то время, когда Вы, мой научный руководитель, ввели меня в мир большой науки и современной управленческой практики.

Придя по окончании аспирантуры на государственную службу, я еще раз убедился в правильности Ваших целевых установок и практической востребованности научных разработок.

Я горжусь тем, что являюсь Вашим соавтором по ряду публикаций и преподавателем возглавляемой Вами кафедры.

Искренне и сердечно поздравляю Вас, моего учителя и наставника, со знаменательной датой - 70-летием со дня рождения и желаю Вам здоровья и долгих лет творчески насыщенной жизни в созданной Вами Академии.

Ректор СКАТС В.В. Рудой

Талантливому руководителю и общественному деятелю

Уважаемый Владимир Георгиевич!

Мне посчастливилось познакомиться с Вами много-много лет назад, когда Вы, будучи преподавателем Ростовского государственного педагогического института, приехали в качестве члена правления областной организации общества «Знание» для изучения опыта работы Усть-Донецкой районной организации, председателем которой я являлся в то время.

Сразу бросилось в глаза, что Вы, Владимир Георгиевич, интеллигентный, грамотный человек, отличается от многих других умением уважительно выслушать собеседника и убедить его в своей правоте.

Так распорядилась судьба, что под Вашим началом мне посчастливилось в дальнейшем работать десятилетиями в учебном заведении, ко-

торое в разное время носило различные названия: ВЛШ, социально-политический институт, Северо-Кавказский кадровый центр, Северо-Кавказская академия государственной службы.

И сегодня, в 2008 году, «двадцать лет спустя» - я отвергаю известное изречение о том, что первое впечатление о человеке обманчиво. С гордостью подтверждаю, что для Вас, Владимир Георгиевич, наука один из видов деятельности, над которым Вы работаете с интересом и удовольствием, получая от этого истинное удовлетворение.

Занимаясь преподавательской деятельностью, научными исследованиями, руководя деятельностью аспирантов и соискателей, Вы постоянно обогащаетесь новыми знаниями, поднимаясь на новые ступеньки развития.

Работая многие годы рядом с Вами, я убедился, что Вы хорошо усвоили мысль о том, что история любит действия, а не болтовню.

Находясь рядом с Вами в разных ситуациях во время общения с первыми лицами, такими как Козак Д.П., Казанцев В.Г., Чуб В.Ф., Шкачев А.Н., Черногоров А.И., Коков В.М., Джаримов А.А., Дзасохов А.С., я был свидетелем проявления Вами силы воли, взвешенного подхода к делу, оперативного принятия решений, оптимизма, напористости, профессиональных знаний в сочетании с определенной простотой, чувством юмора и открытостью.

В день Вашего юбилея с особым удовлетворением хочется отметить, что богатый жизненный опыт, талант руководителя, мудрость общественного деятеля, требовательность, личное обаяние проявились с полной силой и отдачей в ходе борьбы за сохранение нашего вуза, квалифицированного научно педагогического коллектива академии, целой плеяды ученых. Более того, Вами были созданы благоприятные творческие условия для их научного и профессионального роста, становления и развития научных школ. Мы рады, что в настоящее время СКЯГС достойно представлена не только в системе академий государственной службы, но и среди учебных заведений ЮФО, России в целом.

Северо-Кавказская академия государственной службы имеет, образно говоря, «свое лицо», ее научно-исследовательская деятельность сориентирована на выявление, оценку, анализ, практическое преломление широкого спектра проблем государственного и муниципального управления современной России.

Можно смело утверждать, что Вы, Владимир Георгиевич, унаследовав от своих родителей любовь к людям, прямоту, ответственность и настойчивость, тягу к научным исследованиям и преподавательскому труду, всей своей последующей жизнью оправдали лучшие надежды. Вы

стали знаменитым преподавателем, научным работником, отличным руководителем, воспитали достойную дочь, известного в России учёного.

В этот знаменательный день, от всей души поздравляя Вас, Владимир Георгиевич, поздравляю и Вашу супругу Светлану Ивановну, и дочь Татьяну Владимировну, которые всегда были, есть и будут идти вместе с Вами по избранному Вами пути.

Желаю здоровья, долголетия, достижения новых творческих горизонтов.

А.В. Понеделков, Заслуженный деятель науки РФ, доктор политических наук, профессор, проректор по работе с органами власти и учебными заведениями СКЯТС

Четверть века совместной работы

Владимиру Георгиевичу исполняется 70 лет. Возраст зрелый, но и мы не молодеем. Поэтому есть что вспомнить о временах совместных делах. Мы знакомы почти сорок лет. В 1969 г. в Ростовском государственном педагогическом институте, будучи студентом факультета математики, я слушал лекции по политэкономии капитализма молодого доцента В.Г. Игнатова. А семинарские занятия вел молодой ассистент В.Н. Овчинников. В аспирантуре кафедры политэкономии учились тогда многие сегодняшние корифеи экономической науки нашего города. Профессор А.Ф. Парасов, глава мощной научной школы, в которую все они входили, очевидно, с подачи В.Г. Игнатова, и меня позвал к себе. Но я почему-то потянулся к философии.

Время шло, и доцент В.Г. Игнатов стал доктором, профессором. Потом ректором РИИХа, а затем перешел на руководство одним из наиболее тогда элитных вузов – Ростовской ВЛШ. Так и ректорствовал почти четверть века.

Хорошее было время, хотя и непростое. А нынешнее – еще сложнее, и не легче. Так в общей сложности мы с Владимиром Георгиевичем проработали четверть века: в Ростовском пединституте и в Северо-Кавказской академии государственной службы. Как говорится в иных случаях – серебряная дата.

И в итоге получается, что в нашей жизни: и в моей, и юбиляра, – это не просто длительный промежуток времени, а целый большой пласт, наполненный многими десятками совместных публикаций, взаимопомощью, спорами, эмоциями и даже страстями.

Взаимоотношения на работе плавно перетекали в послерабочие разговоры: «А что сказал В.Т. Игнатов? А как он посмотрел? А какие решения он примет?» Мы слишком тесно переплелись уже своими совместными судьбами, отношениями, эмоциями.

Хочу поблагодарить Владимира Георгиевича и его семью за все то доброе, что он сделал для меня и моей семьи. Я думаю, что, если он и не сделал что-то, то не потому, что не хотел, а потому что не смог.

Словом, я по всем раскладам, должник нашего юбиляра.

Дорогой Владимир Георгиевич! Живите долго и с удовольствием!

*А.М. Старостин, проректор
по научной работе СКАГС,
доктор политических наук, профессор*

Неоценимый вклад юбиляра в становление и развитие СКАГС

Сердечно поздравляем Вас со славным юбилеем - 70-летием со дня рождения и полувеком научно-педагогической деятельности!

Весь Ваш жизненный путь неразрывно связан с судьбами и прогрессом российского высшего профессионального образования.

Сын учительницы и преподавателя вуза, Вы по окончании Ростовского государственного университета (ныне ЮФУ) посвятили себя служению Высшей школе, бессленно с 1960 года работая в вузах города Ростова-на-Дону. Добрыми и знаковыми делами была отмечена Ваша работа заведующего кафедрой политэкономии Ростовского пединститута, ректора Ростовского института народного хозяйства (РИНХ).

С огромным удовлетворением отмечаем, что Ваша поистине государственная творческая деятельность уже более 20-ти лет проходит в нашем академическом коллективе. В 1987 году Вы стали первым избранным ректором Ростовской ВЛШ, а в январе 1992 года – первым назначенным Правительством Российской Федерации руководителем Северо-Кавказского кадрового центра, преобразованного в апреле 1995 года Указом Президента РФ в Северо-Кавказскую академию государственной службы.

Неоценим Ваш вклад в становление и развитие Академии, превратившейся под Вашим руководством в ведущий образовательный, научно-методический и информационно-аналитический центр по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных и муниципальных служащих, специалистов рыночной экономики Юга России.

О высокой оценке результатов Вашей деятельности и глубоком доверии со стороны коллектива СКЯГС свидетельствует тот факт, что Вы трижды избирались ректором СКЯГС на конференциях коллектива Академии.

С Вашим именем связаны создание ныне успешно действующих институтов, факультетов, филиалов Академии, организация и осуществление профессионального обучения кадров Северо-Кавказского региона по пяти важнейшим направлениям и специальностям, развитие послевузовского образования через аспирантуру и докторантуру, сохранение и укрепление материально-технической базы СКЯГС. В целом деятельность Академии, ее важная роль в качественном совершенствовании кадрового потенциала органов власти и управления Южного федерального округа высоко оценена руководителями республик Северного Кавказа, Краснодарского и Ставропольского краев, Ростовской области.

Вам, Владимир Георгиевич, принадлежит огромная заслуга в формировании творческих коллективов и развитии научных исследований и издательской деятельности Академии. В результате СКЯГС занимает среди российских академий самые высокие рейтинговые места по изданию монографий, учебников и учебных пособий. Вы - автор известнейших в России научных трудов и учебников по теории и практике государственного и муниципального управления.

Крупный организатор вузовской науки и высшего профессионального образования, Вы воспитали целую плеяду ученых, ведущих педагогов и руководителей

Ваш многолетний творческий труд высоко оценен Президентом Российской Федерации, наградившим Вас орденом Дружбы и присвоившим Вам почетное звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации». Вы - Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, заслуженный деятель науки Республик Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесской Республики, Чеченской Республики

Дорогой Владимир Георгиевич, примите от преподавателей, аспирантов, сотрудников, студентов Академии нашу сердечную благодарность и искренние пожелания крепкого здоровья, неиссякаемой энергии, творческого и семейного благополучия, новых достижений в работе на благо российской науки и высшей школы страны.

*Ректорат. Ученый совет.
Объединенный профком СКЯГС.*

Вектор жизни - творчество

Жизнь свела меня с Владимиром Георгиевичем более 46 лет тому назад, когда осенью 1962 г. мы вместе поступали в аспирантуру кафедры политической экономики Ростовского государственного педагогического института к Алексею Фроловичу Парасову. С тех пор идём по жизни рядом: защитили кандидатские, затем докторские диссертации, прошли пути от преподавателей до ректоров вузов (правда, созданный в 1995 г. Северо-Кавказский институт бизнеса был относительно небольшим, но проблем в эти лихие годы на моё десятилетнее ректорство хватило с лихвой). Может, от этого сложилось понимание мироощущения друг другом. Жизнью так было предначертано, что после смерти А.Ф. Парасова в 1988 г. мне довелось осуществлять научное руководство подготовкой докторской диссертации дочерью В.Г. Игнатова Татьяной Владимировной, которая защитила диссертацию до достижения возраста научного совершенствования - 30 лет.

Принадлежность к одной Школе науки и жизни - школе Парасова А.Ф. дала каждому и всем его ученикам запас жизненной прочности, потенциал общественной активности, твёрдость и ясность гражданской позиции, ресурс организационной деятельности в сфере научно-исследовательской и учебной работы и чувство востребованности творческого поиска. Думаю, что именно эти качества позволили В.Г. Игнатову пройти до его семидесятилетнего рубежа яркий и насыщенный событиями жизненный путь, выдержав испытания трудностями, временем, служебным положением.

В.Г. Игнатов, при всей былой обременённости ответственностью за коллектив студентов и преподавателей Северо-Кавказской академии государственной службы, как творческий человек, является автором (или соавтором) более чем 30 монографических работ и учебников, около 20 брошюр, свыше 80 научных статей и более 100 научных докладов и тезисов на конференциях. Научные интересы В.Г. Игнатова сформировались в сфере проблем: региональной экономики, экономики природопользования, государственного управления и муниципального самоуправления.

В День славного Юбилея хочется пожелать Владимиру Георгиевичу крепкого здоровья, сохранения жизненной энергии, дальнейшей реализации своего творческого потенциала и семейного счастья.

*В.Н. Овчинников, директор Северо-Кавказского НИИ
экономических и социальных проблем ЮФУ,
доктор экономических наук, профессор*

Великолепному организатору высшего образования

Ринховский коллектив экономического университета сердечно поздравляет Вас с 70-летием со дня рождения!

Вас – известного ученого, создателя авторитетной научной школы в области государственного и муниципального управления, великолепного организатора высшего профессионального образования мы давно считаем настоящим ринховцем.

Благодаря счастливой судьбе и тому, что Ваш отец работал на кафедре истории института, Вы начали свой большой творческий путь в РИИХе, работая по окончании РГУ ученым секретарем Совета и в дальнейшем не прерывая научного общения с нашим профессорско-преподавательским коллективом. Значимым для нас стало Ваше возвращение уже маститого ученого-экономиста в РИИХ в качестве его ректора. Гордимся тем, что Ваш более чем 20-летний славный период ректорства в вузах Ростова-на-Дону успешно начинался в РИИХе. Время работы в институте оказало благотворное влияние на Вас как незаурядную личность, педагога, ученого, крупного организатора в сфере российского высшего образования.

Искренне благодарны Вам за плодотворное влияние, которое Вы оказывали и оказываете в постоянном творческом общении и сотрудничестве с нами. Ваши монографии и учебники оказывают неоценимую помощь преподавателям университета в научно-исследовательской и образовательной деятельности. Хочется отметить Ваше личное обаяние, доброжелательность и заботливое отношение к коллегам.

Желаем Вам в этот знаменательный юбилейный день и дальше сохранять высокий дух научного подвижничества, порадовать нас новыми творческими достижениями во имя отечественной науки и практики подготовки управленческих кадров высшей квалификации.

Крепкого Вам здоровья, хорошего настроения, дорогой Владимир Георгиевич.

Глубоко уважающие Вас,

*Н.Г. Кузнецов, ректор РГЭУ «РИИХ»,
председатель Совета ректоров
вузов Ростовской области*

В.С. Золотарев, президент РГЭУ

К 70-летию доктора философских наук профессора Стрюковского Виктора Ивановича

16 декабря 2008 г. исполняется 70 лет профессору, заместителю заведующего кафедрой «Философии и методологии науки» Северо-Кавказской академии государственной службы, доктору философских наук Стрюковскому Виктору Ивановичу.

Стрюковский В.И. родился 16 декабря 1938 г. в селе Большая-Крепкая Родионово-Несветайского района Ростовской области. В 1955 г. окончил Больше-Крепинскую среднюю школу и поступил на историко-филологический факультет Ростовского государственного университета.

Виктор Иванович Стрюковский из плеяды философов, сформировавшихся в условиях острых философских дискуссий, характерных для 60-70-х гг. XX столетия.

В философскую науку Виктор Иванович пришел в пору интенсивного спора между «физиками» и «лириками», поступив в аспирантуру на кафедру философии Ростовского государственного университета. До поступления в аспирантуру он закончил историко-филологический факультет Ростовского государственного университета и работал учителем, заведующим отделом, вторым, а затем и первым секретарем Родионово-Несветайского и Октябрьского (сельского) райкомов комсомола Ростовской области.

После окончания аспирантуры и защиты диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук, Виктор Иванович был направлен в Ростовскую высшую партийную школу, где прошел путь от старшего преподавателя до заведующего кафедрой философии.

Виктор Иванович обладает качествами эффективного руководителя, за которые его дважды избирали секретарем партийного комитета Ростовской высшей партийной школы. Благодаря высокому уровню профессионализма и социальной ответственности, он был направлен лектором в Ростовский областной комитет партии.

Талант аналитика и методолога способствовали тому, что он избрал в качестве основной темы философского анализа столь

важную и необходимую в условиях становления информационного общества проблему научно-технической рациональности.

Эту проблему он логически и теоретически представил в диссертации на соискание ученой степени доктора философских наук, которую с успехом защитил в 1988 году.

Виктор Иванович Стрюковский много сил и энергии отдает воспитанию современного типа руководителей. Лекции Стрюковского В.И. неизменно вызывали и вызывают интерес студентов и аспирантов, формируют мировоззренческую позицию, методологическую культуру грамотного и культурного специалиста, поисковый стиль творческого исследователя современных проблем философии и научно-технической рациональности. Именно он был одним из авторов создания в СКАГС кафедры философии и методологии науки.

Стрюковским В.И. опубликовано свыше 100 научных работ, учебников и учебных пособий объемом более 250 печатных листов. Он одним из первых начал читать лекции для аспирантов и соискателей по философии и истории науки. Практически все аспиранты и соискатели академии демонстрировали свои знания по философии требовательному Педагогу Виктору Ивановичу Стрюковскому.

Коллектив Академии поздравляет Виктора Ивановича Стрюковского с 70-летием и желает ему долгой и плодотворной творческой жизни, новых свершений в научной и педагогической деятельности.

Ректорат. Кафедра философии и методологии науки СКАГС. Редакция журнала «Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС».

Содержание журнала «Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС» за 2008 г.

№ 1. 2008

Константинов В.М. Нормативно-правовое обеспечение и практика конкурсного замещения вакантных должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации в ЮФО.

Резник В.И. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских и муниципальных служащих в Краснодарском крае.

Черкасова Т.П. Эффективность государственного управления АК императив инновационного развития России.

Гончарова О.Ю. Малое инновационное предпринимательство и его государственная поддержка в развитых странах.

Очкин О.А., Сивакова О.П. Трансформация теории доходов Дж. Хикса в макроэкономическую систему России.

Аствацатурова М.А. Ресурсы местного самоуправления в достижении межнационального согласия и гражданской солидарности на Юге России.

Островский С.В. Модернизация России: историко-методологические тезисы.

Киселева Н.Н., Киселев В.В., Донов Д.Д. Моделирование устойчивого развития южно-российских регионов.

Фильчаков А.А., Киселев С.Ю. Стабилизация миграционных потоков через развитие гражданского самоуправления и новых социально-культурных традиций местных сообществ.

Зинченко Я.Г. Мониторинг дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

Рудая К.Г. Совершенствование инструментария финансового сектора в условиях вступления России в ВТО.

Павлов А.А. Объективная необходимость государственного регулирования экономики.

Купор С.В. Небанковские организации и региональные институты государственной власти в системе регулирования и развития банковского кредитования.

Понеделков А.В., Змияк С.С. Будущее российской элиты обсудили в СКАГС.

Гаман-Голутвина О.В.: Швец Л.Г. Взаимосвязь доминирования и влияния в системе государственной власти: тенденции развития и проблемы совершенствования.

№ 2. 2008

Барциц Н.И. Концептуальные направления развития системы государственной службы Российской Федерации.

Старостин А.М. Модели эффективности государственного управления в контексте современных социально-политических процессов.

Сергеев В.Н. «Преемники» Петра I в государственном управлении: шаг вперед, два шага назад (1725–1762 гг.).

Нужнова С.Л. Реформа местного самоуправления: некоторые проблемы реализации.

Беклемищев Е.П. Об образе карьеры и его роли в профессиональном становлении чиновников.

Тимченко В.А. Интернет-пространство как инструмент повышения эффективности взаимодействия власти и общества в России.

Мурашева Л.Е. Проблемы интенсификации культурного развития сельских поселений.

Келарев В.В. Экономические факторы и некоторые особенности современной социальной политики государства.

Макимова Е.Н. Государственное регулирование особых экономических зон как института развития.

Добаев И.П. Механизмы и технологии осуществления западом «цветных революций» на постсоветском пространстве.

Баранов П.П. Кодификация миграционного законодательства России: институциональный подход.

Белолипецкий В.К. Политическая религия как основание религиозной идеологии.

Голубева Т.Г. Местное самоуправление как фактор развития гражданского общества.

Дегтярев А.К. Местное самоуправление в контексте кризисности этнополитических отношений на Северном Кавказе.

Абрамова И.Е. Государственное регулирование в аграрной сфере современной России как политическая проблема.

Коляскин И.Е. Государственное управление возможностями и экономическими ресурсами страны: новые тенденции.

Твердов И.В. Отношение россиян к изменению роли структур гражданского общества во взаимодействии со сферой государственного управления.

Некрасов В.Н., Яковлева Е.А. Научно-практическая конференция «концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. и макроэкономические проблемы совершенствования управления».

Бугаян И.Р., Черкасов Г.И. Основы теории производительных сил.

№ 3. 2008

Авдулов Н.С. Наука и инновации.

Агапов А.К. Политическая и социальная ответственность в государственном и муниципальном управлении

Дюжиков С.А. Региональное управление в сфере осуществления охраны здоровья в Российской Федерации.

Завгородняя Л.В. Аттестация государственных служащих как эффективный способ повышения профессионализма и ответственности кадров.

Солодков Г.П., Рубинская Э.Т., Рубинская Э.Д. Теоретико-методологические основы анализа и методические вопросы изучения региональной внешнеэкономической деятельности.

Черныш М.А. Налог на недвижимость: проблемы, преимущества.

Шепелова Н.С. Межстрановые сопоставления национального благосостояния на основе таксономических показателей.

Шхагошев Р.В., Полочанская О.Г. Банкротство: эффективность проведения и реализация механизма антикризисного управления.

Бондарец М.С. Проблема конкурентоспособности малых предприятий в сфере услуг.

Кудряшов К.В. Институт президентства в парламентарных республиках.

Ремизов Д.К. Политико-общественный контроль в сфере нанотехнологий.

Дяченко И.А. Политическая идентичность и модели экстремистского поведения молодежи.

Понеделков А.В., Змияк С.С. Состояние современных миграционных процессов обсудили в СКАГС.

Горбачева А.А. Сущность и эволюция макроэкономической системы.

Дудукалов Е.В. Государственное регулирование развития национального сегмента Интернета в России.

Леонов И.Н. Судебная власть: проблемы реформирования.

Мальцева О.В. Управление барьерами входа на рынок как инструмент государственного стимулирования конкуренции.

Наши авторы

- ✓ **Абрамова Н.М.** – аспирант Финансовой академии при Правительстве РФ (г. Москва)
- ✓ **Артюхин О.А.** – кандидат политических наук (СКАГС)
- ✓ **Горбачева А.А.** – аспирант СКАГС
- ✓ **Змияк С.С.** – кандидат экономических наук, начальник отдела научных исследований и работы с регионами СКАГС
- ✓ **Золотарев В.С.** – доктор экономических наук, профессор, президент РГЭУ «РИНХ»
- ✓ **Игнатов В.Г.** – Заслуженный деятель науки РФ, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления СКАГС
- ✓ **Иванова А.А.** – кандидат политических наук (СКАГС)
- ✓ **Камилов И.К.** – председатель Дагестанского научного центра РАН, член-корр. РАН
- ✓ **Коротец И.Д.** – доктор философских наук, профессор (ЮФУ)
- ✓ **Кузнецов Н.Г.** – доктор экономических наук, председатель Совета ректоров вузов Ростовской области, ректор РГЭУ «РИНХ»
- ✓ **Овчинников В.Н.** – доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Кавказского НИИ экономических и социальных проблем ЮФУ
- ✓ **Очкин О.А.** – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, финансов и природопользования СКАГС

- ✓ **Охотский И.Е.** – начальник юридического отдела корпорации «М2М-телематика» (г. Москва).
- ✓ **Понеделков А.В.** – Заслуженный деятель науки РФ, доктор политических наук, профессор, проректор по работе с органами власти и учебными заведениями СКАГС
- ✓ **Рудой В.В.** – кандидат экономических наук, доцент, ректор СКАГС
- ✓ **Старостин А.М.** – доктор политических наук, профессор, проректор по научной работе СКАГС
- ✓ **Сидоренко И.Н.** – кандидат исторических наук, доцент СКАГС
- ✓ **Сухорукова Л.М.** – доктор педагогических наук, профессор (ЮФУ)
- ✓ **Сухорукова Т.А.** – аспирант СКАГС
- ✓ **Тремба В.А.** – соискатель СКАГС
- ✓ **Тяглов М.Г.** – доктор экономических наук, профессор (РГЭУ «РИНХ»)
- ✓ **Шалунц Л.Р.** – аспирант кафедры государственного управления и права Международного института управления МГИМО(У) МИД России

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ОТ РЕДАКЦИИ | 3 |
| АКТУАЛЬНО..... | 5 |
| Игнатов В.Г., Заслуженный деятель науки РФ, д.э.н., проф. (СКАГС) | |
| ВОЗРОЖДЕНИЕ СУВЕРЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ РОССИИ И УТВЕРЖДЕНИЕ ДЕМОКРАТИЗМА НА ОСНОВЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 г. – ГЛАВНЫЙ ИТОГ ПЯТНАДЦАТИЛЕТИЯ | 5 |
| ОРИЕНТИРЫ | 62 |
| Старостин А.М., д. полит. н., проф., проректор по научной работе СКАГС | |
| СОВРЕМЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА И МОЛОДЕЖЬ | 62 |
| Сидоренко И.Н., к. ист. н., доц. СКАГС | |
| КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ НА ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ | 74 |
| ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ..... | 94 |
| Иванова А.А., к. полит. н. (СКАГС) | |
| ОКАЗАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ | 94 |
| Охотский И. Е., начальник юридического отдела корпорации «М2М-телематика» (Москва) | |
| ФОРМИРОВАНИЕ ЛИЧНОСТИ И ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО | 104 |
| ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ..... | 121 |
| Очкин О.А., к.э.н., доц., Сухорукова Т.А., асп. (СКАГС) | |
| ОСОБЕННОСТИ СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЁТА НЕНАБЛЮДАЕМОЙ (ТЕНЕВОЙ) ЭКОНОМИКИ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ | 121 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТОЛОГИИ И ЭТНОПОЛИТИКИ..... | 135 |
| Шалунц Л. Р., асп. МГИМО(У) МИД России | |
| СТРАТЕГИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА: НЕОБХОДИМОСТЬ, РЕАЛЬНЫЕ ШАГИ ПО ПУТИ ОЗДОРОВЛЕНИЯ | 135 |
| В НАУЧНЫХ ШКОЛАХ СКАГС | 149 |
| Змяк С.С. к. эк. н., Артюхин О.А., к. полит. н. (СКАГС) | |
| РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ (РОСТОВСКАЯ НАУЧНАЯ ШКОЛА) | 149 |
| НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА..... | 160 |
| Камилов, И.К. председатель ДНЦ РАН, член-корр. РАН | |
| О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ВЛАСТИ И АКАДЕМИЧЕСКОЙ НАУКИ ДАГЕСТАНА..... | 160 |
| СЛОВО МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ..... | 170 |
| Абрамова Н.М., асп. Финансовой академии при Правительстве РФ (г. Москва) | |
| СТРАТЕГИЧЕСКАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ | 170 |
| Горбачева А.А., асп. СКАГС | 179 |
| СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ..... | 179 |
| Тремба В.А., соиск. СКАГС | 188 |
| ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ..... | 188 |
| РЕЦЕНЗИИ..... | 203 |
| НАШИ ЮБИЛЯРЫ | 207 |
| НАШИ АВТОРЫ | 224 |

Контактный телефон: (8-863) 269-62-89

Ответственный секретарь журнала - Сидоренко И.Н., к. ист. н., доц.
Редактор журнала – Лозовая Т.В.

Подписано в печать 10.12.2008. Формат 70x100 1/16.
Офсетная печать. Бумага писчая. Объем 10,5 п.л. Тираж 250 экз.
Заказ 442

344007 г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70. Изд-во СКАГС.
Отпечатано в типографии ООО «ВУД»
Ростов-на-Дону, ул. Красноармейская, 157.